

# Un análisis retrospectivo de la Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad: ¿un modelo para el futuro?

*A retrospective analysis of Security Council Resolution 2249 (2015): a model for the future?*

**Aritz OBREGÓN FERNÁNDEZ**

Investigador Postdoctoral  
Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao  
[aritzobregon@ehu.eus](mailto:aritzobregon@ehu.eus)  
<https://orcid.org/0000-0001-5495-7607>

RECIBIDO: 19 DE JUNIO DE 2023 / ACEPTADO: 6 DE NOVIEMBRE DE 2023

**Resumen:** El fin de los enfrentamientos de envergadura contra el *Daesh* en Siria y la expansión de los grupos terroristas por diversas zonas de África invitan a realizar un análisis retrospectivo de la Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad a fin de determinar si puede utilizarse como modelo para situaciones similares. Mediante una metodología jurídica clásica, examinamos su contenido, las posibles interpretaciones que pueden hacerse de la misma, la práctica estatal respecto a ella y, atendiendo a los elementos analizados, determinamos si puede servir de modelo para la situación que atraviesan algunas regiones de África. En el artículo concluimos que la Resolución 2249 (2015) no se refirió a ningún título jurídico de intervención, constituyéndose como una legitimación «extrajurídica» para hacer uso de la fuerza. Asimismo, dadas las condiciones específicas en las que fue aprobada y el contenido de la misma, aunque no sea descartable, resulta difícil que pueda utilizarse en el futuro.

**Palabras clave:** Consejo de Seguridad, Resolución 2249 (2015), terrorismo internacional, derecho a la legítima defensa, solicitud de asistencia militar.

**Abstract:** The end of major clashes against *Daesh* in Syria and the expansion of terrorist groups in various parts of Africa call for a retrospective analysis of Security Council Resolution 2249 (2015) to determine whether it can be used as a model for similar situations. Using a classical legal methodology, we examine its content, the possible interpretations that can be made of it, state practice with respect to it and, based on the elements analysed, determine whether it can serve as a model for the situation in some regions of Africa. In the article, we conclude that Resolution 2249 (2015) did not refer to any legal title of intervention, constituting an 'extra-legal' legitimization to use force. Furthermore, given the specific conditions under which it was adopted and its content, even if it cannot be ruled out, it is unlikely to be used in the future.

**Keywords:** Security Council, Resolution 2249 (2015), international terrorism, right self-defense, request for military assistance.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. ELEMENTOS FÁCTICOS DE LA RESOLUCIÓN 2249 (2015). III. LAS POSIBLES INTERPRETACIONES DE LA RESOLUCIÓN 2249 (2015). IV. UNA LEGITIMACIÓN EXTRAJURÍDICA PARA INTERVENIR. V. ¿UN MODELO PARA EL FUTURO? VI. CONCLUSIÓN. VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## I. INTRODUCCIÓN

La emergencia del terrorismo internacional como un fenómeno desvinculado de los Estados ha desembocado en que durante el primer cuarto del siglo XXI se haya hecho uso de las intervenciones militares para acabar con sus cobijos y reducir el grado de amenaza que representa. El ejemplo más sobresaliente en este sentido lo constituyeron las acciones que se realizaron en Siria contra la estructura paraestatal del *Dáesh* en las que se dieron, al menos, cuatro intervenciones extranjeras de entidad: la rusa e iraní bajo el consentimiento del Gobierno sirio, la realizada por algunos Estados occidentales y árabes enmarcadas en la Coalición Global contra el *Dáesh* y la realizada por Turquía, estas amparadas por el supuesto derecho a la legítima defensa contra actores no estatales junto con otras justificaciones jurídicas y tesis doctrinales, como la muy criticable doctrina *unwilling or unable*.

Si bien desde el inicio estas intervenciones estuvieron fundamentadas en títulos jurídicos diferenciados, algunos más sólidos y legítimos que otros, la Resolución 2249 (2015) de 20 de noviembre, del Consejo de Seguridad supuso un punto de inflexión que, además, generó debates muy controvertidos sobre sus posibles efectos jurídicos por el lenguaje deliberadamente ambiguo que presenta. Se han llegado a sostener interpretaciones contradictorias que van desde la autorización del uso de la fuerza hasta la falta de efectos jurídicos, pasando por el reconocimiento de la legítima defensa contra organizaciones terroristas.

Así pues, por un lado, ante la emergencia del terrorismo internacional en algunas zonas de África, especialmente en la región del Sahel, Somalia o Mozambique, donde grupos terroristas adscritos al *Dáesh* y *Al Qaeda* se han hecho con el control de partes del territorio<sup>1</sup>; por otro lado, teniendo presente

<sup>1</sup> Institute For Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2022: Measuring the impact of terrorism*, Sydney, 2022, especialmente, pp. 30-32, pp. 37-38 y pp. 46-60, [www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web.pdf](http://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web.pdf); Estados Unidos, *Remarks as Prepared for Delivery by Assistant to the President for Homeland Security, Dr. Liz Sherwood-Randall on the Future of the U.S. Counterterrorism Mission: Aligning Strategy, Policy, and Resources*, de 9 de septiembre de 2021, [www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/09/remarks-by-assistant-to-the-president-for-homeland-security-dr-liz-sherwood-randall-on-the-future-of-the-u-s-counterterrorism-mission-aligning-strategy-policy-and-resources](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/09/remarks-by-assistant-to-the-president-for-homeland-security-dr-liz-sherwood-randall-on-the-future-of-the-u-s-counterterrorism-mission-aligning-strategy-policy-and-resources) y Estados Unidos, *Statement Of General Stephen J. Townsend, United States Army Commander, United States Africa Command Before The Senate Armed Forces Committee*, de 15 de marzo de 2022, p. 4 y p. 6, [www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/AFRICOM%20FY23%20Posture%20Statement%20ISO%20SASC%2015%20MAR%20Cleared.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/AFRICOM%20FY23%20Posture%20Statement%20ISO%20SASC%2015%20MAR%20Cleared.pdf). Véase también nota al pie 95.

que han pasado varios años desde la pérdida del control territorial que ejercía el *Dáesh* sobre Siria e Iraq, el fin de las operaciones a gran escala contra este grupo terrorista en la zona, con la vuelta del Gobierno de Al Assad al escenario internacional<sup>2</sup> y, por tanto, finalizado el contexto de excepcionalidad en el que se aprobó esta resolución, nos encontramos en un momento óptimo para reflexionar sobre la misma de cara a su posible reedición en otros supuestos similares. Concretamente, en este texto analizamos su contenido, las posibles interpretaciones que se derivan de la misma y el uso que hicieron de ella los Estados, con el fin de determinar la posibilidad de que sirva de modelo para otras situaciones semejantes.

Por tanto, a fin de lograr el objetivo establecido hacemos uso de una metodología jurídica fundamentada en el análisis sistemático de las fuentes propias del Derecho internacional. Esto es, examinamos el Derecho internacional convencional y consuetudinario relativo al uso de la fuerza, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad. Una vez estudiado el derecho derivado de este órgano, atendemos a las posiciones estatales mantenidas en torno a la citada resolución y la práctica internacional llevada a cabo, presuntamente, a su amparo. Asimismo, también reparamos en la jurisprudencia internacional relativa a la cuestión y las contribuciones de la doctrina más solvente, especialmente las aportaciones de carácter colectivo y las que destacan por su rigor y reconocimiento académico.

De esta manera, en línea con el objetivo propuesto, dividimos el presente artículo en cuatro apartados diferenciados. Comenzamos examinando todos los elementos fácticos de la Resolución 2249 (2015) para pasar después a realizar un análisis de todas las interpretaciones que pueden realizarse de la misma y de la práctica internacional de los Estados en este sentido. A continuación, en base a lo señalado, exponemos nuestras propias consideraciones de esta decisión del Consejo de Seguridad. Finalmente, a tenor de los elementos expuestos, reflexionamos si puede constituirse como un modelo para

---

<sup>2</sup> BBC, *Iraq declares war with Islamic State is over*, de 9 de diciembre de 2017. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42291985>; Aljazeera, *ISIL defeated in final Syria victory: SDF*, de 23 de mayo de 2019, [www.aljazeera.com/news/2019/3/23/isil-defeated-in-final-syria-victory-sdf](http://www.aljazeera.com/news/2019/3/23/isil-defeated-in-final-syria-victory-sdf); Reuters, «After years of war, Assad returns to Arab fold», 18 de mayo de 2023, [www.reuters.com/world/middle-east/after-years-war-assad-returns-arab-fold-2023-05-18/](http://www.reuters.com/world/middle-east/after-years-war-assad-returns-arab-fold-2023-05-18/) y Estados Unidos, *Combined Joint Task Force – Operation Inherent Resolve: History 2014-2023*, 2023, pp. 3-5, [www.inherentresolve.mil/Portals/14/Templates/CJTF-OIR\\_History\\_2022x2023.pdf?ver=loCPXS-jRAQ0sh7YWmj0w5g%3d%3d&timestamp=1666008946908](http://www.inherentresolve.mil/Portals/14/Templates/CJTF-OIR_History_2022x2023.pdf?ver=loCPXS-jRAQ0sh7YWmj0w5g%3d%3d&timestamp=1666008946908).

abordar otras amenazas terroristas de carácter territorial, específicamente para afrontar la situación en la que está inmersa el Sahel.

## II. ELEMENTOS FÁCTICOS DE LA RESOLUCIÓN 2249 (2015)

A día de hoy es patente que la Resolución 2249 (2015), de 20 de noviembre, del Consejo de Seguridad ha adquirido el nivel de notoriedad de las Resoluciones 1368 y 1373 (2001). Esta resolución, aprobada por unanimidad<sup>3</sup>, como acostumbra el Consejo cuando trata temas relacionados con las «amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas»<sup>4</sup>, se precipitó tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, cometidos por personas europeas vinculadas al *Daesh*. En este sentido, es lógico que se redactara a propuesta y bajo el liderazgo francés, no obstante, contó con aportaciones muy importantes de la delegación rusa, que hacía solo unos meses había propuesto un proyecto de resolución que iba en la misma línea<sup>5</sup>. Siguiendo la dinámica reactiva que caracteriza a la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo<sup>6</sup>, estos atentados generaron el clima adecuado para que

<sup>3</sup> CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 2.

<sup>4</sup> Así se constata revisando todas las resoluciones aprobadas bajo ese tema. En este sentido, la primera de esta serie fue la Resolución 1189 (1998), de 13 de agosto, relativa a los atentados cometidos en Kenia y Tanzania.

<sup>5</sup> Rusia llevaba desde el inicio de sus bombardeos en Siria tratando de lograr una resolución del Consejo de Seguridad que dotara a su intervención de una base jurídica adicional al consentimiento del Gobierno sirio. Sin embargo, Estados Unidos, Francia y Reino Unido se opusieron a ese proyecto porque entendían que condicionaba la actuación en Siria a la cooperación con el Gobierno sirio. Véase: DW, *Russia submits UN Security Council resolution on fighting 'Islamic State'*, de 19 de noviembre de 2015, [www.dw.com/en/russia-submits-un-security-council-resolution-on-fighting-islamic-state/a-18861330](http://www.dw.com/en/russia-submits-un-security-council-resolution-on-fighting-islamic-state/a-18861330); Security Council Report, *Adoption of a Resolution on Counter-Terrorism*, de 20 de noviembre de 2015, [www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2015/11/adoption-of-a-draft-resolution-on-counter-terrorism.php](http://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2015/11/adoption-of-a-draft-resolution-on-counter-terrorism.php); CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, pp. 5-6; POZO SERRANO, P., «El uso de la fuerza contra el Estado Islámico en Irak y Siria: problemas de fundamentación jurídica», *AEDI*, vol. 32, 2016, p. 185, [www.doi.org/10.15581/010.32.141-188](http://www.doi.org/10.15581/010.32.141-188); GUTIÉRREZ ESPADA, C., «'Choque de civilizaciones' (el auto-proclamado Estado Islámico). Respuesta de la comunidad internacional: ¿Una 'alianza de civilizaciones' contra el Estado Islámico?»», en C. SOROETA LICERAS (coord.), *Anuario de los cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XVI, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 180; y CERVELL HORTAL, M. J., «El Derecho internacional: ¿una herramienta eficaz en la lucha contra el Daesh?», en ID. (drtr.), *Estado Islámico, Naciones Unidas, Derecho Internacional y Unión Europea*, Comares, Granada, 2017, nota al pie 72, pp. 71-72.

<sup>6</sup> Sobre la cuestión, véase: SAUL, B., *Defining terrorism in international law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 58-59, [www.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199535477.001.0001](http://www.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199535477.001.0001); VA-

Francia impulsara un acuerdo que permitió eludir el bloqueo de Estados Unidos y Reino Unido, por un lado, y de China y Rusia, por otro, respecto a las acciones militares en Siria<sup>7</sup>.

La resolución, reafirmando los pronunciamientos precedentes, la Carta de Naciones Unidas (la Carta) y el principio de igualdad soberana<sup>8</sup>, plantea los dos elementos que se consideran el origen de tan diversas interpretaciones. En primer lugar, todavía en su preámbulo establece una doble calificación conforme al artículo 39 de la Carta: considera que el terrorismo «constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales»<sup>9</sup>, mientras que sostiene que el *Dáesh* representa una «amenaza mundial sin precedentes a la paz y la seguridad internacional»<sup>10</sup>. Así, el *Dáesh* es una amenaza más grave<sup>11</sup> que el terrorismo «ordinario» debido a una serie de factores que recoge: ideología «extremista violenta», actos terroristas, ataques «constantes, flagrantes, sistemáticos y generalizados» contra civiles, abusos de los Derechos Humanos (DDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), actos de destrucción del patrimonio cultural y tráfico de bienes culturales, control de recursos naturales y territorios en Iraq y Siria, así como reclutamiento y adiestramiento de los combatientes terroristas extranjeros que amenazan a todas las regiones y Estados<sup>12</sup>. Por el contrario, el Frente *Al-Nusra*<sup>13</sup> y las entidades asociadas a *Al Qaeda* no recibieron la misma categoría, siendo calificadas como una «simple»

---

CAS FERNÁNDEZ, F., *El terrorismo como crimen internacional: definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 65-66 y SALINAS DE FRÍAS, A., «Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados», *REDI*, vol. 68, n° 2, 2016, pp. 236-238, [www.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.08](http://www.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.08).

<sup>7</sup> En este sentido, Rusia sostuvo que la resolución se preparó en «circunstancias excepcionales», después de que Francia aceptara una enmienda rusa. Véase: CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 5.

<sup>8</sup> La resolución hace referencia expresa a la soberanía, integridad territorial y la independencia política. Véase: CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, considerandos 1, 2 y 3.

<sup>9</sup> *Ibid.*, considerando 4.

<sup>10</sup> *Ibid.*, considerando 5.

<sup>11</sup> En palabras del representante venezolano, en línea con lo expresado en el preámbulo, calificó al *Dáesh* de una «amenaza extraordinaria y sin precedente». Véase: CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 9 y CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, considerando 7.

<sup>12</sup> Las evidencias plasmadas en el considerando 5 se completan con la constatación realizada en el punto 1 de la parte dispositiva sobre su capacidad e intención de realizar nuevos ataques. Véase: CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, considerando 5 y punto 1.

<sup>13</sup> Como es habitual en esta clase de grupos, el Frente *Al-Nusra*, también denominado en ocasiones como *Al Qaeda* en Siria y el Levante, se cambió de nombre, adoptando el de *Jabhat Fateh ash-Sham*. En todo caso, en enero de 2017 se fusionó con otros grupos para formar *Hayat Tahrir al-Sham*.

amenaza a la paz y la seguridad internacionales<sup>14</sup>. A través de este doble grado de amenaza, el Consejo de Seguridad parece avalar la teorización realizada por los autores de los Estudios sobre Terrorismo que afirman que, en realidad, la ola del terrorismo yihadista, iniciada a finales del siglo pasado de la mano de *Al Qaeda*, habría dado paso a otra de la misma ideología pero con aspiraciones territorialistas y tendentes a realizar crímenes internacionales, como el genocidio<sup>15</sup>.

En segundo lugar, después de «decidir» en el preámbulo que está dispuesto a combatir «por todos los medios» a esta amenaza «sin precedentes»<sup>16</sup> y de reafirmar en el punto 4 de la parte dispositiva que deben exigirse responsabilidades a los autores de actos de terrorismo y de violaciones de DIH y DDHH<sup>17</sup>, sin hacer referencia al Capítulo VII, en el punto 5 de la parte dispositiva realiza una llamada a determinados Estados para combatir los grupos terroristas en Siria e Iraq en los siguientes términos:

«*Exhorta* a los Estados Miembros que tengan capacidad para hacerlo a que adopten todas las medidas necesarias, de conformidad con el derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, sobre el territorio que se encuentra bajo el control del EILL, también conocido como Daesh, en Siria y el Iraq, redoblen y coordinen sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos específicamente por el EILL, también conocido como Daesh, así como el Frente Al-Nusra, y todas las demás personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al-Qaida y otros grupos terroristas designados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y los que acuerde el Grupo Internacional de Apoyo a Siria y corrobore el Consejo de Seguridad, de conformidad con la declaración del Grupo Internacional de Apoyo a Siria de 14 de noviembre, y erradiquen el cobijo que han establecido en partes importantes del Iraq y Siria»<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, considerando 6.

<sup>15</sup> En este sentido véase: KAPLAN, J., «Terrorism's Fifth Wave: A Theory, a Conundrum and a Dilemma», *Perspectives on terrorism*, vol. 2, n° 2, 2008, p. 13, [www.jstor.org/stable/26298329](http://www.jstor.org/stable/26298329); HONIG, O. y YAHEL, I., «A Fifth Wave of Terrorism? The Emergence of Terrorist Semi-States», *Terrorism and Political Violence*, vol. 31, n° 6, 2019, pp. 1210-1228, [www.doi.org/10.1080/09546553.2017.1330201](http://www.doi.org/10.1080/09546553.2017.1330201) y CELOS, A., «The Islamic State and Boko Haram: Fifth Wave Jihadist Terror Groups», *Orbis*, vol. 59, n° 2, 2015, p. 250, [www.doi.org/10.1016/j.orbis.2015.02.010](http://www.doi.org/10.1016/j.orbis.2015.02.010).

<sup>16</sup> CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, considerando 7.

<sup>17</sup> *Ibid.*, punto 4.

<sup>18</sup> *Ibid.*, punto 5.

Esta exhortación se reitera en términos muy similares en la Resolución 2254 (2015), de 18 de diciembre<sup>19</sup>. En esta llamada a la acción identificamos siete elementos que juzgamos relevantes para la interpretación de la resolución. Primero, exhorta a los Estados; no utiliza los términos clásicos para autorizar el uso de la fuerza «autoriza» o «decide». Segundo, utiliza la fórmula «todas las medidas necesarias», un lenguaje habitual cuando el Consejo de Seguridad ha autorizado o decidido el uso de la fuerza. Sin embargo, como apuntamos, la resolución no está fundamentada en el Capítulo VII. Tercero, exhorta a los Estados «que tengan la capacidad», una expresión más abierta que la tradicional delegación a coaliciones de Estados o a un Estado para que lidere el uso de la fuerza autorizado<sup>20</sup>. Cuarto, establece un marco jurídico muy determinado de actuación: las medidas deben ser conformes al Derecho internacional, especialmente la Carta de las Naciones Unidas, el Derecho internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho internacional de las personas refugiadas y el *ius in bello*. La referencia a la Carta fue una

<sup>19</sup> «Reitera el llamamiento formulado en la resolución 2249 (2015), en que exhortó a los Estados Miembros a que previnieran y reprimieran los actos terroristas cometidos específicamente por el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EILL, también conocido como Daesh), el Frente Al-Nusra (FAN) y todas las demás personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al-Qaida o EILL, y otros grupos terroristas designados por el Consejo de Seguridad, y los que acuerde el Grupo Internacional de Apoyo a Siria y determine el Consejo de Seguridad, de conformidad con la Declaración del Grupo Internacional de Apoyo a Siria de 14 de noviembre de 2015, y erradicaran el cobijo que habían establecido en partes importantes de Siria, y hace notar que el alto el fuego mencionado no se aplicará a las acciones ofensivas o defensivas contra estas personas, grupos, empresas y entidades, conforme a lo dispuesto en la Declaración del Grupo Internacional de Apoyo a Siria de 14 de noviembre de 2015». CS Res. 2254 (2015), de 18 de diciembre, punto 8.

<sup>20</sup> López-Jacoiste sostiene que existe una práctica consolidada desde 1990 relativa a la delegación de sus acciones a una coalición de Estados o a un Estado para que lidere el desarrollo de las acciones militares. Véase: LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E., «Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales», en C. RAMÓN CHORNET (coord.), *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, «nuevos» principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 92. Véase también: DE WET, E., *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2004, 265-266; HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism: An analysis of SC resolution 2249 (2015) in view of some basic contributions in International Law literature», *Questions of International Law: Zoom-out*, vol. 24, 2016, p. 17, [www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/01/03\\_Response-to-Terrorism\\_HILPOLD\\_FIN.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/01/03_Response-to-Terrorism_HILPOLD_FIN.pdf) y GUTIÉRREZ-SOLANA JOURNOUD, A., «La desregulación de las intervenciones humanitarias como causa de conflictos internacionales», en J. SOROETA LICERAS (coord.), *Anuario de los cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián. vol. XIII.: Gataskak, Kolonialismo berriak eta giza eskubideak krisiak jotako nazioarteko gizartearen / Conflictos, nuevos colonialismos y derechos humanos en una sociedad internacional en crisis*, Aranzadi Thomson Reuters, 2014, pp. 92-93.



enmienda rusa, aceptada por Francia<sup>21</sup>, que pretendía recordar la base sobre la que debía actuarse, también en lo referente a la utilización de la fuerza<sup>22</sup>. Quinto, además de las limitaciones jurídicas, hay una limitación geográfica en la aplicación de esas medidas: el territorio bajo el control del *Dáesh* en Siria e Iraq. Sexto, identifica los sujetos objeto de esas medidas: el *Dáesh*, el Frente *Al-Nusra*, entidades asociadas a *Al Qaeda* y los que pueda designar el Consejo de Seguridad<sup>23</sup>. En este punto, llama la atención que se establezcan las mismas medidas para combatir a las dos grandes facciones del terrorismo yihadista, por un lado, el *Dáesh* y, por otro lado, *Al Qaeda* y su filial Frente *Al-Nusra*, que en la propia resolución merecen una calificación diferente. En cualquier caso, jurídicamente las dos amenazas ya han superado el umbral exigido para que sean susceptibles de ser objeto de las medidas del Capítulo VII. Finalmente, en séptimo lugar, establece un doble objetivo: prevenir y reprimir los actos terroristas y erradicar el cobijo que estos grupos terroristas han establecido en Iraq y Siria<sup>24</sup>. Si bien el primero de los objetivos es posible hacerlo cumplir mediante medidas de carácter penal, pudiendo ser de aplicación los marcos jurídicos universal y regionales sobre prevención y represión del terrorismo internacional, el término «erradicar» evoca la necesidad del uso de la fuerza<sup>25</sup>.

### III. LAS POSIBLES INTERPRETACIONES DE LA RESOLUCIÓN 2249 (2015)

Resulta incuestionable interpretar que esta resolución del Consejo de Seguridad sostuvo que se debía hacer uso de la fuerza para acabar con la amenaza que representaban el *Dáesh* y los grupos vinculados a *Al Qaeda*, así como con

<sup>21</sup> Security Council Report, *Adoption of a Resolution...*, *op. cit.*.

<sup>22</sup> CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 5.

<sup>23</sup> A nuestro juicio, este elemento queda clarificado por la Resolución 2254 (2015). Véase: CS Res. 2254 (2015), de 18 de diciembre, punto 8.

<sup>24</sup> De la misma manera que con los actores no estatales a los que se aplican estas medidas, la Resolución 2254 (2015) clarifica la exhortación realizada en la Resolución 2249 (2015). Véase: CS Res. 2254 (2015), de 18 de diciembre, punto 8. En esta línea, Véase: AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution», *EJIL: Talk!*, de 21 de noviembre de 2015, [www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/](http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/).

<sup>25</sup> En este sentido, STARSKI, P., «'Legitimized Self-Defense' – Quo Vadis Security Council?», *EJIL: Talk!*, de 10 de diciembre de 2015, [www.ejiltalk.org/legitimized-self-defense-quo-vadis-security-council/](http://www.ejiltalk.org/legitimized-self-defense-quo-vadis-security-council/).



el refugio que habían logrado consolidar en Siria e Iraq<sup>26</sup>. Sin embargo, el Consejo de Seguridad fue absolutamente ambiguo respecto al paraguas jurídico para llevar a cabo tales acciones. Esta ambigüedad es el elemento más destacado por la doctrina<sup>27</sup> y no es para menos dado que fue lo que posibilitó la aprobación de la resolución.

Precisamente la ambigüedad de la resolución ha dado lugar a diversas interpretaciones que pueden ser contradictorias entre sí. La primera de las interpretaciones posibles, a nuestro juicio errónea, sería entender ese párrafo como una autorización del uso de la fuerza a los Estados que puedan hacerlo para que ataquen al *Dáesh* y *Al Qaeda* en las zonas de Iraq y Siria bajo su control<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Entre otros, véase: MILANOVIC, M., «How the Ambiguity of Resolution 2249 Does Its Work», *EJIL:Talk!*, de 3 de diciembre de 2015, [www.ejiltalk.org/how-the-ambiguity-of-resolution-2249-does-its-work/](http://www.ejiltalk.org/how-the-ambiguity-of-resolution-2249-does-its-work/); COCCHINI, A., «¿Cómo interpretar la resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad?», en *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (dir.) et al., AEPDIRI – Escuela Diplomática – Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 176; *A plea against the abusive invocation of self-defence as a response to terrorism*, de 14 de septiembre de 2016, p. 1, [www.ejiltalk.org/a-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence-as-a-response-to-terrorism/](http://www.ejiltalk.org/a-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence-as-a-response-to-terrorism/); TAMS, C. J., «Self-Defence against Non-State Actors: Making Sense of the ‘Armed Attack’ Requirement», en *Self-Defence against Non-State Actors*, M. E. O’CONNELL et al., Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 150, [www.doi.org/10.1017/978110812017](http://www.doi.org/10.1017/978110812017); FLASH, O., «The legality of the air strikes against ISIL in Syria: new insights on the extraterritorial use of force against non-state actors», *JUFIL*, vol. 3, n° 1, 2016, p. 59, [www.doi.org/10.1080/20531702.2016.1169772](http://www.doi.org/10.1080/20531702.2016.1169772); ABAD CASTELOS, M., «Es posible combatir el terrorismo yihadista a través de la justicia? El retorno de los combatientes del Estado Islámico tras sus crímenes», J. M. Bosh, Barcelona, 2019, p. 243; CERVELL HORTAL, M. J., «Sobre la doctrina «unwilling or unable state» (¿podría el fin justificar los medios?)», *REDI*, vol. 70, n° 1, 2018, p. 98, [www.doi.org/10.17103/redi.70.1.2018.1.03](http://www.doi.org/10.17103/redi.70.1.2018.1.03); CERVELL HORTAL, M. J., «El Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 71; POZO SERRANO, P., «La legítima defensa frente a actores no estatales a la luz de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», *AEDI*, vol. 34, 2018, p. 496, [www.doi.org/10.15581/010.34.481-498](http://www.doi.org/10.15581/010.34.481-498); BERMEJO GARCÍA, R., «Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico», *AEDI*, vol. 33, 2017, pp. 64-65, [www.doi.org/10.15581/010.33.9-67](http://www.doi.org/10.15581/010.33.9-67); SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P. A., «Siria: las dificultades del derecho internacional ante un conflicto poliédrico», en J. J. ÁLVAREZ RUBIO (dir.) et al., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2018*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 53, [www.ehu.es/documents/10067636/11188925/2017-Paz-Andres-Saez-de-Santa-Maria.pdf/1c022c94-4ff9-bbe0-2a6d-05d946a330fa?t=1545215933000](http://www.ehu.es/documents/10067636/11188925/2017-Paz-Andres-Saez-de-Santa-Maria.pdf/1c022c94-4ff9-bbe0-2a6d-05d946a330fa?t=1545215933000); AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*; HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, p. 19; SALINAS DE FRÍAS, A., «Lucha contra el terrorismo internacional...», *op. cit.*, p. 243 y POZO SERRANO, P., «El uso de la fuerza contra el Estado Islámico...», *op. cit.*, p. 185.

<sup>28</sup> Alcaide y Cocchini indagan sobre esta posibilidad en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «Terrorismo, seguridad colectiva y uso de la fuerza», en C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (dir.) et al., *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, AEPDIRI – Escuela Diplomática – Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 148-149 y COCCHINI, A., *¿Por qué existen las guerras? Respuestas desde el Derecho internacional vigente*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 260-261.

Los elementos que apuntarían hacia esta posición serían la determinación de la existencia de una amenaza a la paz y seguridad internacionales, como paso previo para la autorización del uso de la fuerza, así como el uso del lenguaje habitual en las autorizaciones del uso de la fuerza<sup>29</sup>: «todas las medidas necesarias» o «todos los medios necesarios».

Aunque la resolución buscara una ambigüedad calculada de forma voluntaria para concitar los apoyos de los dos bloques existentes en el Consejo de Seguridad, no cumple con la práctica del órgano en cuanto a la autorización o decisión de uso de la fuerza. En un primer término, la resolución no es aprobada «conforme el Capítulo VII» de la Carta<sup>30</sup>. Aunque nada obliga al Consejo de Seguridad a realizar una mención expresa a dicho capítulo<sup>31</sup>, el Consejo de Seguridad en 2013 decidió que incluiría una referencia explícita en un esfuerzo por «aumentar la claridad»<sup>32</sup>. En un segundo término, es necesario que autorice el uso de la fuerza y esta resolución no lo hace. El Consejo utiliza el verbo «exhortar» –en inglés *calls upon*– en vez de «autorizar» o «decidir». El término elegido se define como la acción de «incitar a alguien con palabras a que haga o deje de hacer algo»<sup>33</sup>, es decir, constituye un llamamiento, una

<sup>29</sup> *Resolución 10D del Instituto de Derecho Internacional sobre la autorización del uso de la fuerza por las Naciones Unidas*, de 9 de septiembre de 2011, art. 1; LANG, A., «Legal basis for UK military action in Syria», *Briefing Paper of House of Commons Library*, n° 7404, 2015, pp. 8-9, [www.researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7404/CBP-7404.pdf](http://www.researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7404/CBP-7404.pdf); HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, p. 17; AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*; FLASH, O., «The legality of the air strikes...», *op. cit.*, p. 59; TAMS, C. J., «Self-Defence against Non-State Actors...», *op. cit.*, p. 150; y pp. 260-261; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «Terrorismo, seguridad colectiva...», *op. cit.*, p. 148 y POZO SERRANO, P., «El uso de la fuerza contra el Estado Islámico...», *op. cit.*, p. 184.

<sup>30</sup> Wood, sin considerar que el punto 5 de la resolución sea jurídicamente vinculante, apunta a que «probablemente sea erróneo» considerar que la Resolución 2249 (2015) no se adoptó conforme al Capítulo VII. Para ello se apoyó en la determinación del *Dáesh* y *Al Qaeda* como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Véase: WOOD, M., «The Interpretation of Security Council Resolutions, Revisited», *UNYB*, vol. 20, n° 1, 2017, pp. 17-18, [www.doi.org/10.1163/13894633\\_02001002](http://www.doi.org/10.1163/13894633_02001002).

<sup>31</sup> En esta línea apunta la *Opinión Consultiva de 21 de junio de 1971 sobre las consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la presencia continuada de Sudafrica en Namibia (Africa sudocontinental)*, no obstante lo dispuesto en la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, CIJ Recueil, 1971, párrs. 113-114, pp. 52-53 y WOOD, M., «The Interpretation of Security...», *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>32</sup> Security Council Report, «In Hindsight: Chapter VII», *Monthly Forecast*, octubre de 2013, [www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-10/in\\_hindsight\\_chapter\\_vii.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-10/in_hindsight_chapter_vii.php). Véase también: LANG, A., «Legal basis for UK military action in Syria», *op. cit.*, p. 23; BERMEJO GARCÍA, R., «Las denominadas nuevas...», *op. cit.*, p. 65 y POZO SERRANO, P., «El uso de la fuerza contra el Estado Islámico...», *op. cit.*, p. 184.

<sup>33</sup> RAE, «Exhortar», *Diccionario de la lengua española*, 2023, [dle.rae.es/exhortar?m=form](http://dle.rae.es/exhortar?m=form).

petición o una invitación a que los Estados sigan una vía de actuación determinada<sup>34</sup>. Esto es, exhortar no es un término jurídicamente equivalente a autorizar o decidir porque no cabe deducir consecuencias jurídicas de una exhortación, llamamiento, ruego, invitación o petición<sup>35</sup>. En el mejor de los casos podrá constituir una recomendación y, como tal, carece de carácter jurídico vinculante. A nuestro juicio, la reiteración de esta exhortación, recogida en la Resolución 2254 (2015), apunta en esta dirección<sup>36</sup>. Finalmente, tampoco se da la típica delegación de autoridad en una coalición de Estados o un Estado concreto para que lidere la acción presuntamente autorizada, sino que se realiza un llamamiento a los Estados «que tengan la capacidad»<sup>37</sup>.

Esta resolución se ha comparado con la que el Consejo de Seguridad aprobó en relación con el caso de Rodesia en 1966<sup>38</sup> y respecto de la invasión de Kuwait por parte de Iraq en 1990<sup>39</sup>. En el primer caso, el Consejo «pidió» al Reino Unido que impidiera, incluso mediante el uso de la fuerza si era necesario, que los petroleros llegaran a Rodesia para cumplir con el bloqueo

<sup>34</sup> STARSKI, P., «'Legitimized Self-Defense'...», *op. cit.*, y SÁNCHEZ FRÍAS, A., *Las obligaciones de cooperación penal de los Estados en la acción contra el terrorismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 239. En esta línea, véase también: Estados Unidos (CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 4) y Reino Unido (Reino Unido, *PM statement responding to FAC report on military operations in Syria*, de 26 de noviembre de 2015, [www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-responding-to-fac-report-on-military-operations-in-syria](http://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-responding-to-fac-report-on-military-operations-in-syria); Reino Unido, *Prime Minister's Response to the Foreign Affairs Select Committee's Second Report of Session 2015-16: The Extension of Offensive British Military Operations to Syria*, noviembre de 2015, p. 9, [www.assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/480073/PM\\_Response\\_to\\_FAC.pdf](http://www.assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/480073/PM_Response_to_FAC.pdf) y CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 9).

<sup>35</sup> BYERS, M., «Still agreeing to disagree: international security and constructive ambiguity», *JU-FIL Law*, vol. 8, n° 1, 2021, p. 105, [www.doi.org/10.1080/20531702.2020.1761656](http://www.doi.org/10.1080/20531702.2020.1761656); WOOD, M., «The Interpretation of Security...», *op. cit.*, p. 18; AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*; MILANOVIC, M., «How the Ambiguity of...», *op. cit.*; STARSKI, P., «'Legitimized Self-Defense'...», *op. cit.*; SÁNCHEZ FRÍAS, A., *Las obligaciones de cooperación...*, *op. cit.*, p. 239; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «'Choque de civilizaciones' (el autoproclamado Estado Islámico)...», *op. cit.*, p. 181.

<sup>36</sup> Los miembros del Consejo de Seguridad clarificaron la petición realizada en la Resolución 2249 (2015) afirmando que reiteraban «el llamamiento formulado en la resolución 2249 (2015)». Véase nota al pie 19.

<sup>37</sup> HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, p. 17.

<sup>38</sup> AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*.

<sup>39</sup> CS Res. 678 (1990), de 29 de noviembre. Véase: GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., «Nacimiento, auge y ¿decadencia? del autoproclamado Estado Islámico (también conocido como Daesh)», en C. GUTIÉRREZ ESPADA y M. J. CERVELL HORTAL, *El Estado Islámico (Daesh). ¿Aprendimos la lección?*, Tirant Humanidades, Valencia, 2018, pp. 34-35 y CERVELL HORTAL, M. J., «El Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 71.

que había impuesto<sup>40</sup>. Así, mientras en la versión inglesa se utilizó la misma fórmula que en la resolución sobre el *Dáesh –calls upon–*, en la versión española se tradujo de forma diferente –pedir en vez de exhortar–. A nuestro juicio, este caso precisamente evidencia el carácter no vinculante de la exhortación realizada en el punto 5 de la Resolución 2249 (2015)<sup>41</sup>. En el segundo caso, relativo a la invasión iraquí de Kuwait, la resolución se enmarcó en el Capítulo VII, se utilizó el término «autorizar» y la fórmula «todos los medios necesarios» para decidir el uso de la fuerza<sup>42</sup>. Por tanto, la única similitud entre la Resolución 678 (1990) y la Resolución 2249 (2015) la encontramos en la referencia a «todos los medios necesarios», semejable a «todas las medidas necesarias», ya que ni se enmarca en el Capítulo VII, ni autoriza ninguna acción militar.

Asimismo, según el Security Council Report, China y Rusia solamente se avinieron a aprobar la resolución tras la declaración francesa de que la exhortación no podía interpretarse en el sentido de que suponía una autorización del uso de la fuerza sin el consentimiento del Gobierno sirio, ya que no estaba aprobada conforme al Capítulo VII y el término utilizado no era una demanda o exigencia, sino una llamada a actuar en un territorio concreto de Siria e Iraq<sup>43</sup>. En definitiva, atendiendo a los elementos expuestos, a nuestro juicio es evidente que el punto 5 de la Resolución 2249 (2015) no autoriza el uso de la fuerza<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> CS Res. 221 (1966), de 9 de abril, punto 5.

<sup>41</sup> En este sentido, véase: LANG, A., «Legal basis for UK military action in Syria», *op. cit.*, p. 23 y GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., «Nacimiento, auge y ¿decadencia? del autoproclamado Estado Islámico...», *op. cit.*, p. 35.

<sup>42</sup> CS Res. 678 (1990), de 29 de noviembre, punto 2.

<sup>43</sup> Security Council Report, *Adoption of a Resolution...*, *op. cit.*.

<sup>44</sup> En esta línea, véase: PAK, H. C. y SON, H. R., «Military intervention in Syria and the «unwilling or unable» test: lawful or unlawful?», *RLJ*, vol. 7, n° 4, 2019, p. 86, [www.doi.org/10.1017/S0922156516000315](http://www.doi.org/10.1017/S0922156516000315); BRUNNÉE, J. y TOOPE, S. J., «Self-defence against non-state actors: are powerful states willing but unable to change international law?», *ICLQ*, vol. 67, n° 2, 2018, p. 271, [www.doi.org/10.1017/S0020589317000458](http://www.doi.org/10.1017/S0020589317000458); DE WET, E., «The Invocation of the Right to Self-Defence in Response to Armed Attacks Conducted by Armed Groups: Implications for Attribution», *LJIL*, vol. 32, n° 1, 2019, p. 106, [www.doi.org/10.1017/S0922156518000560](http://www.doi.org/10.1017/S0922156518000560); BYERS, M., «Still agreeing to disagree...», *op. cit.*, p. 105; WOOD, M., «The Interpretation of Security...», *op. cit.*, p. 17; FLASH, O., «The legality of the air strikes...», *op. cit.*, p. 59; LANG, A., «Legal basis for UK military action in Syria», *op. cit.*, p. 8; AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*; MILANOVIC, M., «How the Ambiguity...», *op. cit.*; STARSKI, P., «Silence within the process...», *op. cit.*, p. 56; ABAD CASTELOS, M., *¿Es posible combatir el terrorismo...*, *op. cit.*, p. 243; SÁNCHEZ FRÍAS, A., *Las obligaciones de cooperación...*, *op. cit.*, p. 239; COCCHINI, A., *¿Por qué existen las guerras?...*, *op. cit.*, p. 194 y p. 236; POZO SERRANO, P., «El uso de la fuerza contra el Estado Islámico...», *op. cit.*, pp. 184-186; BERMEJO GARCÍA, R.,

La segunda interpretación, más aceptada que la anterior, es la que apunta a que la Resolución 2249 (2015) reconoce la licitud de la aplicación de la legítima defensa contra actores no estatales de carácter terrorista en el contexto sirio-iraquí<sup>45</sup> o, si acaso, un respaldo a la actuación de la Coalición Global contra el *Dáesh*<sup>46</sup>. En defensa de esta tesis, que parecía discutida incluso por quienes se adherieron a ella<sup>47</sup>, cabe señalar que algunos Estados han hecho referencia a esta resolución en sus comunicaciones al Consejo de Seguridad relativas a la activación del artículo 51 de la Carta, en el sentido de que la resolución constituiría un llamamiento a actuar, reconociendo implícitamente que la resolución otorgaba un paraguas jurídico a la interpretación de la legítima defensa aplicada por estos<sup>48</sup>.

---

«Las denominadas nuevas...», *op. cit.*, p. 65; GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., «Nacimiento, auge y ¿decadencia? del autoproclamado Estado Islámico...», *op. cit.*, pp. 35-36 y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «‘Choque de civilizaciones’ (el autoproclamado Estado Islámico)...», *op. cit.*, p. 183. Véase también: Reino Unido (Reino Unido, «Second Report of Session 2015-16: The Government’s policy on the use of drones for targeted killing», *House of Commons – House of Lords, Joint Committee on Human Rights*, de 27 de abril de 2016, párrs. 12-13, pp. 95-96, [www.publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf)) y Rusia (Rusia, *Statement by Vassily Nebenzia, Permanent Representative of Russia to the United Nations at the UN SC Members Arria Formula meeting ‘Upholding the collective security of the UN Charter: the use of force in international law, non-state actors and legitimate self-defense’*, CS 2021/247, de 8 de marzo de 2021, p. 68, [www.russiaun.ru/en/news/selfdefense24022021](http://www.russiaun.ru/en/news/selfdefense24022021)).

<sup>45</sup> International Law Association, *Informe final de la ILA sobre agresión y el uso de la fuerza*, Conferencia de Sídney, 2018, p. 9 y Reino Unido (Reino Unido, «Oral Answers to Question by Attorney General about the legality of Airstrikes in Syria», *House of Commons*, Column 1467, de 25 de noviembre de 2015, [www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm151126/deb-text/151126-0001.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm151126/deb-text/151126-0001.htm)) y Reino Unido, «Second Report of Session 2015-16: The Government’s policy...», *op. cit.*, párrs. 13-14, p. 96).

<sup>46</sup> STARSKI, P., «‘Legitimized Self-Defense’...», *op. cit.*; BYERS, M., «Still agreeing to disagree...», *op. cit.*, p. 106; LANG, A., «Legal basis for UK military action in Syria», *op. cit.*, p. 20; BRUNNÉE, J. y TOOPE, S. J., «Self-defence against non-state actors...», *op. cit.*, p. 271; ABAD CASTELOS, M., *¿Es posible combatir el terrorismo...?*, *op. cit.*, p. 243; CERVELL HORTAL, M. J., «El Derecho internacional...», *op. cit.*, pp. 71-72; CERVELL HORTAL, M. J., «Sobre la doctrina...», *op. cit.*, p. 98.

<sup>47</sup> International Law Association, *Informe final...*, *op. cit.*, p. 9 y CERVELL HORTAL, M. J., «The Use of Force against...», *op. cit.*, p. 58.

<sup>48</sup> Alemania, Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos, Noruega y Bélgica se refirieron a la Resolución 2249 (2015) y/o 2254 (2015) en su invocación de la legítima defensa en Siria contra el *Dáesh*, entendiéndose con ello que las resoluciones cubrían su derecho a la legítima defensa. Véase: Alemania (CS 2015/946, 10 diciembre 2015; Alemania, *Antrag der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verbütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS auf Grundlage von Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages über die Europäische Union sowie den Resolutionen 2170 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, 18/6866, de 1 de diciembre de 2015, p. 2, [www.dserver.bundestag.de/btd/18/068/1806866.pdf](http://www.dserver.bundestag.de/btd/18/068/1806866.pdf)) y Alemania, *Antrag der Bundesregierung*

De esta manera, se podría considerar que la Resolución 2249 (2015) seguiría la estela de las Resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001)<sup>49</sup>, aunque, sin lugar a duda, tiene un carácter mucho más ambiguo<sup>50</sup>. Al contrario que las resoluciones del 11-S que recogen expresamente un «reconocimiento» del derecho a la legítima defensa, la única alusión a este derecho la encontramos en la constatación que realiza en el primer punto de la parte dispositiva cuando afirma que el *Dáesh* tiene la capacidad e intención de llevar a cabo nuevos ataques, en una posible referencia implícita a la inminencia del ataque armado<sup>51</sup>.

A este respecto, cabe señalar que el Consejo de Seguridad no tiene que aprobar o reconocer la existencia o las condiciones para ejercitar el derecho establecido en el artículo 51 y en el Derecho internacional consuetudinario<sup>52</sup>. Es un derecho inmanente de los Estados, por lo que una resolución resultaría superflua<sup>53</sup> e incluso podría ir en contra de la esencia de ese derecho<sup>54</sup>. Así, más que un reconocimiento podría considerarse en todo caso un llamado a ejercer un derecho que ya existe<sup>55</sup>, esto es, una legitimación del derecho a la legítima defensa contra organizaciones terroristas<sup>56</sup>. A nuestro juicio, se trata de una posición insostenible. Defender que la Resolución 2249 (2015) afirma, legiti-

---

*Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte – Stabilisierung sichern, Wiedererstarben des IS verhindern, Versöhnung fördern in Irak und Syrien*, 19/13290, de 18 de septiembre de 2019, p. 2, [www.dserver.bundestag.de/btd/19/132/1913290.pdf](http://www.dserver.bundestag.de/btd/19/132/1913290.pdf); Dinamarca (CS 2016/34, de 11 de enero de 2016, p. 1); Países Bajos (CS 2016/132, de 10 de febrero de 2016, p. 1), Reino Unido (CS 2015/688, de 7 de septiembre de 2015, p. 1); Noruega (CS 2016/513, de 3 de junio de 2016, p. 1) y Bélgica (CS 2016/523, de 7 de junio de 2016, p. 1).

<sup>49</sup> International Law Association, *Informe final...*, *op. cit.*, p. 9 y HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, p. 33.

<sup>50</sup> FLASH, O., «The legality of the air strikes...», *op. cit.*, p. 59 y CERVELL HORTAL, M. J., «Sobre la doctrina...», *op. cit.*, p. 98. En esta línea, DE WET, E., «The Invocation of the...», *op. cit.*, p. 106.

<sup>51</sup> CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, punto 1. En este sentido, véase: HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, p. 18; POZO SERRANO, P., «El uso de la fuerza contra el Estado Islámico...», *op. cit.*, p. 181 y POZO SERRANO, P., «La legítima defensa frente...», *op. cit.*, pp. 495-496. Entre quienes niegan cualquier clase de referencia a la legítima defensa, véase: CHRISTAKIS, T. y BANNELIER, K., «The Joint Committee's drones report: Far-reaching conclusions on self-defence based on a dubious reading of resolution 2249», *JUFIL*, vol. 3, n.º 2, 2016, pp. 220-221, [www.doi.org/10.1080/20531702.2016.1241508](http://www.doi.org/10.1080/20531702.2016.1241508).

<sup>52</sup> En esta línea, véase: DE WET, E., *The Chapter VII...*, *op. cit.*, pp. 262-263.

<sup>53</sup> BERMEJO GARCÍA, R., «Las denominadas nuevas...», *op. cit.*, p. 65 y COCCHINI, A., «¿Cómo interpretar...», *op. cit.*, p. 175.

<sup>54</sup> HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, p. 22.

<sup>55</sup> International Law Association, *Informe final...*, *op. cit.*, p. 9 y FLASH, O., «The legality of the air strikes...», *op. cit.*, p. 59.

<sup>56</sup> STARSKI, P., «'Legitimized Self-Defense'...», *op. cit.*



ma o respalda implícitamente el uso de la institución de la legítima defensa en Siria implicaría asumir que existe un consenso sobre la licitud de este derecho contra actores no estatales que, hoy por hoy, no existe<sup>57</sup>; ni siquiera entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>58</sup>. No es razonable pensar que Rusia o China hubieran apoyado una resolución que reconociera la base jurídica de la intervención que venían criticando<sup>59</sup>, a menos que no fuera la única interpretación posible.

La tercera interpretación, como variante de la segunda, implicaría que la resolución constituye un reconocimiento no solo de la legítima defensa, sino también de la doctrina *unwilling or unable*<sup>60</sup>. Esta interpretación se fundamen-

---

<sup>57</sup> Si bien demostrar de forma precisa la inexistencia de un consenso entre los Estados de la comunidad internacional respecto a esta cuestión excede el objeto de esta investigación, *grosso modo* existen dos declaraciones internacionales que evidencian nuestra posición. Por un lado, el hecho de que, al menos, 110 Estados del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) mantienen una interpretación tradicional del derecho a la legítima defensa: «[...] consistent with the practice of the UN and international law as pronounced by the ICJ, the Article 51 of the UN Charter is restrictive and should not be re-written or re-interpreted». Por otro lado, el reconocimiento implícito de Estados Unidos de que se trata de una tesis minoritaria: en la reunión del Consejo de Seguridad, realizada bajo la fórmula Arria, el 24 de febrero de 2021, destinada a debatir sobre la legítima defensa contra actores no estatales y cuestiones relativas al deber de comunicar establecido en el artículo 51 de la Carta, el representante norteamericano afirmó que –solamente– 19 Estados habían ejercitado el pretendido derecho a la legítima defensa contra actores no estatales. Véase: Estados Unidos, *Remarks at an Arria-Formula Meeting on Upholding the Collective Security System of the UN Charter (via VTC)*, CS 2021/247, de 8 de marzo de 2021, p. 31, [www.usmission.gov/remarks-at-an-arria-formula-meeting-on-upholding-the-collective-security-system-of-the-un-charter](http://www.usmission.gov/remarks-at-an-arria-formula-meeting-on-upholding-the-collective-security-system-of-the-un-charter); MNOAL, *Documento final de la 14ª Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados* (NAM 2006/Doc.1/Rev.3, de 11-16 de septiembre de 2006), párr. 20.2, p. 12; MNOAL, *Documento final de la 16ª Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados* (NAM 2012 /Doc.1/Rev.2, de 26-31 de agosto de 2012), párr. 28.2, pp. 17-18 y MNOAL, *Documento final de la 18ª Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados* (NAM 2019/CoB/Doc.1, de 25-26 de octubre de 2019), párr. 37.2, p. 23.

<sup>58</sup> Cabría preguntar a los Estados de la coalición global sobre cuál sería su opinión si, por ejemplo, Irán se hubiera valido de esa interpretación de la resolución para intervenir con sus fuerzas armadas en Iraq con el fin de combatir al *Dáesh*. En esta línea, Véase: CHRISTAKIS, T., «Challenging the «Unwilling or Unable» Test», en *Self-Defence Against Non-State Actors: Impulses from the Max Planck Dialogues on the Law of Peace and War*, *HJIL*, vol. 77, n° 1, 2017, p. 19, [www.zaoerv.de/77\\_2017/77\\_2017\\_1\\_s\\_1\\_94.pdf](http://www.zaoerv.de/77_2017/77_2017_1_s_1_94.pdf).

<sup>59</sup> En la reunión del Consejo de Seguridad de 2021 sobre la legítima defensa contra actores no estatales, tanto Rusia, de forma explícita, como China, sin referencias expresas, criticaron las intervenciones de Estados occidentales en Siria entendiendo que se trataba de una violación de la soberanía de dicho Estado. Véase: China, *Statement by Ambassador GENG Shuang at the Open Arria Formula Meeting «Upholding the collective security system of the UN Charter: the use of force in international law, non-state actors and legitimate self-defence»*, CS 2021/247, de 8 de marzo de 2021, pp. 24-25 y Rusia, *Statement by Vassily Nebenzia...*, *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>60</sup> FLASH, O., «The legality of the air strikes...», *op. cit.*, p. 59.



taría en las referencias de la resolución a que el *Dáesh* había logrado establecer en Siria e Iraq un refugio seguro<sup>61</sup>.

A nuestro juicio, resulta evidente que estas alusiones no constituyen una suerte de reconocimiento implícito de la falta de capacidad o voluntad de Siria de combatir el terrorismo, sino de una realidad: el *Dáesh* se hizo con territorio en Iraq y Siria y logró mantenerlo bajo su control. La inclusión en la resolución de estas referencias obedece a otros motivos. En primer lugar, para servir como elemento valorativo de la calificación del *Dáesh* como una amenaza mundial sin precedentes a la paz y seguridad internacionales<sup>62</sup>. En segundo lugar, para referirse a la solicitud de ayuda iraquí en la que afirmaba que el grupo terrorista se había extendido más allá de Iraq<sup>63</sup>. En último lugar, para delimitar uno de los objetivos de la exhortación<sup>64</sup>.

En todo caso, tal y como hemos sostenido anteriormente<sup>65</sup>, esta posible interpretación va en contra de los derechos reafirmados en el preámbulo de la resolución –soberanía, integridad territorial, la independencia y unidad de los Estados<sup>66</sup>–, así como de las resoluciones precedentes y posteriores aprobadas sobre esta cuestión<sup>67</sup>. En estas consideraciones se fundamentaron Siria<sup>68</sup> y algunos autores<sup>69</sup> para rechazar que la Resolución 2249 (2015) suponga un reconocimiento de esta doctrina.

La cuarta interpretación que identificamos es la posibilidad de que la resolución afirme o reconozca uno o varios títulos jurídicos de intervención,

<sup>61</sup> CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, considerandos 5 y 8 y punto 5.

<sup>62</sup> «*Determinando que*, por su [...] control de partes y recursos naturales importantes en todo el Iraq y Siria [...] constituye una amenaza mundial sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales». *Ibid.*, considerando 5.

<sup>63</sup> «*Tomando nota* de las cartas de fecha 25 de junio de 2014 y 20 de septiembre de 2014 de las autoridades iraquíes, en que se afirma que *Dáesh* ha establecido un cobijo fuera de las fronteras del Iraq que representa una amenaza directa para la seguridad del pueblo y el territorio del Iraq». *Ibid.*, considerandos 8.

<sup>64</sup> *Ibid.*, punto 5.

<sup>65</sup> OBREGÓN FERNÁNDEZ, A., «La inaplicabilidad de la doctrina unwilling or unable en la lucha antiterrorista: una manifestación del Derecho internacional hegemónico», *Oñati socio-legal series*, vol. 13, n° 5, 2023, pp. 1783-1816, [www.doi.org/10.35295/osls.iisl.1786](http://www.doi.org/10.35295/osls.iisl.1786).

<sup>66</sup> CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, considerandos 3.

<sup>67</sup> A modo de ejemplo, véase dos resoluciones anteriores y posteriores a la 2249 (2015) sobre Siria en las que se enuncian estos derechos: CS Res. 2170 (2014), de 15 de agosto, considerando 2; CS Res. 2199 (2015), de 15 de febrero, considerando 7; CS Res. 2268 (2016), de 26 de febrero, considerando 2 y CS Res. 2328 (2016), de 19 de diciembre, considerando 2.

<sup>68</sup> CS 2015/1048 – AG 70/673, de 29 de diciembre de 2015, párr. 6, pp. 2-3.

<sup>69</sup> HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, p. 29 y CHRISTAKIS, T. y BANNELIER, K., «The Joint Committee's drones...», *op. cit.*, pp. 220-222.

sin aclarar cuál o cuáles serían estos<sup>70</sup>. La falta de acuerdo sobre el paraguas jurídico para intervenir en Siria, unida a la evidente necesidad de responder, condujo a la formulación de una «ambigüedad creativa»<sup>71</sup> o una «ambigüedad constructiva»<sup>72</sup> que permite interpretar la exhortación como un reconocimiento de la legítima defensa alegada por algunos Estados de la coalición global y/o la intervención por invitación llevada a cabo por Rusia e Irán<sup>73</sup>. La posibilidad de que cupieran las dos interpretaciones era algo sobre lo que estaban de acuerdo los miembros del Consejo de Seguridad<sup>74</sup>, ya que fue lo que permitió que cada cual interpretara lo que quisiera y con ello se aprobara la resolución. Sin embargo, como se pone de manifiesto en las exposiciones posteriores, esto no implicaba una aceptación de la base jurídica del bloque contrario. Así, Rusia, considerando que la resolución reafirmaba y legitimaba su intervención<sup>75</sup>, manifestó que el texto del Consejo de Seguridad no pretendía cambiar los principios jurídicos en los que se basa la lucha contra el terrorismo<sup>76</sup>. Venezuela fue más explícita cuando afirmó que de la resolución se desprendía que toda actuación debía ser coordinada por los países con-

<sup>70</sup> En este sentido, véase: DEEKS, A. S., «Threading the Needle in Security Council Resolution 2249», *Lawfare*, de 23 de noviembre de 2015, [www.lawfareblog.com/threading-needle-security-council-resolution-2249](http://www.lawfareblog.com/threading-needle-security-council-resolution-2249); LANG, A., «Legal basis for UK military action in Syria», *op. cit.*, p. 9; STARSKI, P., «Silence within the process...», *op. cit.*, p. 56; AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*; HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, p. 29; POZO SERRANO, P., «La legítima defensa frente...», *op. cit.*, pp. 496-497; CERVELL HORTAL, M. J., «Sobre la doctrina...», *op. cit.*, p. 240; CERVELL HORTAL, M. J., «El Derecho internacional...», *op. cit.*, pp. 71-72 y ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «Terrorismo, seguridad colectiva...», *op. cit.*, pp. 148-149. Véase también: Francia (CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 2).

<sup>71</sup> AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*

<sup>72</sup> BYERS, M., «Still agreeing to disagree...», *op. cit.*, p. 104.

<sup>73</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «Terrorismo y Derecho internacional, desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S», en J. SOROETA LICERAS (codir.) *et al.*, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2016*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 93, [www.ehu.es/documents/10067636/11188229/2016-Joaquin-Alcaide-Fernandez.pdf/24d7d2ad-a945-06d4-d7c3-760cdd21b068?t=1545213805000](http://www.ehu.es/documents/10067636/11188229/2016-Joaquin-Alcaide-Fernandez.pdf/24d7d2ad-a945-06d4-d7c3-760cdd21b068?t=1545213805000); AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.* y HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism...», *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>74</sup> Security Council Report, *Adoption of a Resolution...*, *op. cit.* y COCCHINI, A., «El Estado Islámico y la geopolítica...», *op. cit.*, p. 65.

<sup>75</sup> Byers sostiene que Rusia interpretó la resolución como una legitimación de sus acciones frente a las críticas recibidas, relativas a que el grueso de sus ataques tuviera como objetivo la oposición armada siria y no el *Dáesh*. Véase: BYERS, M., «Still agreeing to disagree...», *op. cit.*, p. 105.

<sup>76</sup> CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 5. Véase también: Rusia, *Statement by Vasily Nebenzia...*, *op. cit.*, p. 68.

cernidos<sup>77</sup>. Siria, por su parte, dejó clara su interpretación sosteniendo que ninguna resolución del Consejo de Seguridad sobre el país, ni siquiera la que es objeto de análisis, se refería al uso de la fuerza. Así, reiteró que la única forma lícita de intervenir en el país para combatir al *Dáesh* era mediante la colaboración y coordinación de las acciones con el Gobierno sirio<sup>78</sup>. Del otro lado, esta resolución fue interpretada por los miembros de la Coalición como una legitimación implícita de sus acciones en Siria. Especialmente, contribuyó a que ciertos Estados europeos, como son Alemania, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Países Bajos, emprendieran operaciones militares en Siria contra el *Dáesh* alegando el presunto derecho a la legítima defensa contra actores no estatales<sup>79</sup>, cuestión que ha quedado reflejada en las cartas posteriores relativas al artículo 51 enviadas al Consejo de Seguridad<sup>80</sup>.

Esta pareció ser la posición española, que en esos momentos era miembro no permanente del Consejo de Seguridad. En una calculada intervención, el representante español sostuvo que el punto 5 de la resolución garantizaba «una cobertura jurídica» a las acciones en Siria e Iraq<sup>81</sup>, sin concretar si se refería a la legítima defensa, a la intervención por invitación o a la autorización del uso de la fuerza del Consejo de Seguridad. Así, las palabras del representante de España, siguiendo la estela de la resolución, están formuladas de manera que el lector puede darle el sentido que quiera. Si bien parece que ese fue precisamente el fin de la declaración, a nuestro juicio, la única interpretación coherente con la práctica española, caracterizada por actuar en el extranjero únicamente cuando existe una autorización del Consejo de Seguridad o el consentimiento del Gobierno nacional correspondiente, es entender que la «cobertura jurídica» a la que se refirió era la solicitud de asistencia militar.

<sup>77</sup> CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 9.

<sup>78</sup> En esta línea se pronunciaron Pakistán, Rusia y Venezuela. Véase: CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 9; CS 2015/1048 – AG 70/673, de 29 de diciembre de 2015, párrs. 2 y 4, pp. 1-2; Rusia, *Statement by Vassily Nebenzia...*, *op. cit.*, p. 68; CS 2021/505, de 27 de mayo de 2021, p. 103 y CS 2021/223, de 4 de marzo de 2021, p. 2.

<sup>79</sup> GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional», *REEI*, vol. 32, 2016, p. 3, [www.doi.org/10.17103/reei.32.07](http://www.doi.org/10.17103/reei.32.07). En esta línea, BYERS, M., «Still agreeing to disagree...», *op. cit.*, p. 109 y STARSKI, P., «Silence within the process...», *op. cit.*, pp. 58-59.

<sup>80</sup> Véase nota al pie 48.

<sup>81</sup> Nigeria, por su parte, también se refirió a que la resolución establecía un marco para combatir el terrorismo, pero no queda claro si se refería a una base jurídica, el marco jurídico relativo a los derechos a observar o hablaba en un sentido político. Véase: España (CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 3) y Nigeria (CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 6).

En cualquier caso, dejando de lado las posiciones estatales, el hecho de que la ambigüedad utilizada permita interpretar la resolución en favor de un título y el contrario al mismo tiempo no implica que necesariamente esta los afirme<sup>82</sup>. Asimismo, esto no es óbice para sostener que la interpretación sobre el amparo jurídico de la legítima defensa es incoherente con la propia resolución y el ordenamiento jurídico. Por el contrario, el hipotético respaldo a la solicitud de la asistencia militar no entraría en contradicción con la presente resolución ni con el Derecho internacional vigente.

La quinta interpretación apunta a que la resolución tenía un carácter político-diplomático<sup>83</sup>. Según los defensores de esta tesis, se trataría de un acuerdo de compromiso que no reconoce ninguna base jurídica de intervención, permitiendo que cada bloque lo interpretara conforme a sus intereses, suponiendo una legitimación «extrajurídica» para hacer frente al *Dáesh*<sup>84</sup>. Así, dado el bloqueo del Consejo de Seguridad a la hora de acordar una resolución sobre el uso de la fuerza en Siria por las posiciones irreconciliables tras la instrumentalización de los Estados occidentales de la autorización para intervenir en Libia<sup>85</sup> y la evidencia política de que el órgano no podía hacer dejación de su responsabilidad ante una amenaza «mundial» de tal calibre, se acordó un texto para proyectar la apariencia de que había estado a la altura, respondiendo a la amenaza que representaba el *Dáesh*. Por tanto, descartada la autorización del uso de la fuerza, así como la posibilidad de actuar en legítima defensa contra actores no estatales independientes, solo cabía interpretar la resolución como una forma de «aliviar la conciencia de los Estados»<sup>86</sup>, un llamamiento de carácter político a actuar contra una amenaza inusual. En el mejor de los

<sup>82</sup> En este sentido, véase: CHRISTAKIS, T. y BANNELIER, K., «The Joint Committee's drones...», *op. cit.*, pp. 221-222.

<sup>83</sup> *A plea against the abusive invocation of self-defence...*, *op. cit.*, p. 1; COCCHINI, A., *¿Por qué existen las guerras?...*, *op. cit.*, pp. 194-195; AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*; DEEKS, A. S., «Threading the Needle...», *op. cit.*; CHRISTAKIS, T. y BANNELIER, K., «The Joint Committee's drones...», *op. cit.*, p. 222; ABAD CASTELOS, M., *¿Es posible combatir el terrorismo...*, *op. cit.*, p. 243; SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P. A., «Siria: las dificultades del...», *op. cit.*, p. 53. Véase también: Jordania (CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 7).

<sup>84</sup> AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*

<sup>85</sup> GUTIÉRREZ-SOLANA JOURNOUD, A., «La desregulación de...», *op. cit.*, pp. 108-110.

<sup>86</sup> La autora también lo definió como una «catarsis comprensiva» contra las acciones que se estaban llevando contra el *Dáesh*. Véase: CERVELL HORTAL, M. J., *La legítima defensa...*, *op. cit.*, p. 188 y 237. En este sentido, véase: BYERS, M., «Still agreeing to disagree...», *op. cit.*, pp. 105-106.

casos, para los más optimistas, como pudiera ser Angola<sup>87</sup>, la resolución podía suponer un paso adelante para lograr el objetivo que Francia estaba intentando alcanzar en esas fechas: una coalición mundial que aglutinara a la coalición global y a los Estados que quedaron fuera, como Rusia o China<sup>88</sup>; hoy sabemos que la resolución no coadyuvó en la consecución de ese objetivo.

Finalmente, la sexta interpretación posible sería la reafirmación del ordenamiento jurídico vigente<sup>89</sup>. Esta interpretación, compatible con la anterior, deviene después de que se constatará que la exhortación no autoriza el uso de la fuerza, ni reconoce o afirma la existencia de un título habilitante para intervenir. El Consejo de Seguridad, consciente de que se estaba actuando militarmente en Siria e Iraq contra el *Dáesh*, que no había acuerdo sobre el título jurídico de intervención y presionado para aprobar una resolución, optó por llamar a actuar conforme al Derecho internacional vigente, con especial atención a la Carta, el DIDH, el Derecho internacional de las personas refugiadas y el DIH. Esta interpretación, en línea con lo que sostuvo Siria<sup>90</sup>, sería la más respetuosa con los principios estructurales del ordenamiento jurídico internacional en la medida en la que se limita a enunciarlos.

#### IV. UNA LEGITIMACIÓN EXTRAJURÍDICA PARA INTERVENIR

Por nuestra parte, para determinar el sentido de la exhortación, creemos necesario atender al contexto en el que se aprobó. Un año después de que el *Dáesh* tomara Mosul y de la declaración del califato, nos encontrábamos con un actor no estatal que había logrado establecer una base territorial entre dos Estados, con una institucionalidad que regulaba la vida de millones de perso-

<sup>87</sup> CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 7.

<sup>88</sup> Angola (CS PV.7565, de 20 de noviembre de 2015, p. 7) y Rusia, *Press statements and answers to journalists' questions following meeting with President of France Francois Hollande*, de 26 de noviembre de 2015, [www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/50792](http://www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/50792).

<sup>89</sup> AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity...», *op. cit.*.

<sup>90</sup> Ante la invocación por parte de Reino Unido de la Resolución 2249 (2015), Siria manifestó que en la resolución «se destaca el respeto por la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de todos los Estados de conformidad con la Carta». Asimismo, señaló que la resolución «no se aprobó en virtud del Capítulo VII de la Carta y no faculta a los Estados Miembros a emplear la fuerza militar ni les solicita que la empleen. Más bien se limita a pedir medidas de conformidad con la Carta y el derecho internacional, teniendo en cuenta que ambos defienden la soberanía y la igualdad de los Estados y prohíben la amenaza o el uso de la fuerza». CS 2015/1048 – AG 70/673, de 29 de diciembre de 2015, párr. 6, pp. 2-3.

nas, mientras impulsaba atentados en diferentes puntos del globo y cometía auténticos crímenes internacionales. Aunque los Estados ya habían comenzado a actuar, ya fuera mediante la solicitud de asistencia militar de Iraq y Siria o en ejercicio ilícito de la legítima defensa, esos mismos Estados presionaban al Consejo de Seguridad para que se pronunciara en favor de sus posiciones. No obstante, las posturas resultaban antagónicas. Estados Unidos, Reino Unido y otros Estados no estaban dispuestos a cooperar y coordinarse con el Gobierno de Bashar al-Ásad, mientras que Rusia y otros Estados no tenían la intención de asumir que se pudiera intervenir en legítima defensa contra actores no estatales cuando el Estado en cuestión no pudiera o quisiera hacerles frente; de fondo se daba una superposición de conflictos sobre el territorio sirio<sup>91</sup>. Entre tanto tuvieron lugar los atentados de junio de 2015 en Túnez, de octubre de 2015 en Ankara y contra el vuelo 9268 de Metrojet sobre el Sinaí, el 12 de noviembre de 2015 en Beirut y finalmente, los de 13 de noviembre de 2015 en París<sup>92</sup>. Estos hechos, unidos a la conmoción generada, provocaron que el Consejo de Seguridad no tuviera más remedio que actuar, aun existiendo en su seno posiciones irreconciliables.

El resultado fue una resolución intencionalmente ambigua, como hemos afirmado en varias ocasiones, en cuanto al título jurídico de intervención, pero no sobre el objetivo. El Consejo de Seguridad fue contundente y claro al sostener que el *Dáesh* representaba una amenaza a la paz y seguridad internacionales cuyo refugio había que «erradicar», mientras que introducía incertidumbre con referencias a la voluntad del grupo terrorista de realizar nuevos atentados, con el uso de términos como «todas las medidas necesarias» y con la ausencia de referencias al Capítulo VII o a la fórmula «autoriza» o «decide». El Consejo de Seguridad trató de sobrellevar la presión acordando lo único sobre lo que había consenso: la necesidad de hacer uso de la fuerza para acabar con el cobijo del *Dáesh* e impedir que llevara a cabo nuevos atentados terroristas<sup>93</sup>. A nuestro juicio, el sentido del punto 5 es precisamente ese: realizar un

<sup>91</sup> Entre otros, sobre el conflicto sirio: ABU-TARBUSH, J. y GRANADOS, J., «La política exterior de Rusia en Oriente Medio: su intervención en Siria», *REEI*, vol. 35, 2018, pp. 24-41, [www.doi.org/10.17103/reei.35.05](http://www.doi.org/10.17103/reei.35.05); GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Choque de civilizaciones' (el autoproclamado Estado Islámico)...», *op. cit.*, pp. 126-131; SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P. A., «Siria: las dificultades del...», *op. cit.*, pp. 29-33 y pp. 39-40; COCCHINI, A., «El Estado Islámico y la geopolítica...», *op. cit.*, pp. 45-92 y COCCHINI, A., «Una década de guerra en Siria...», *op. cit.*, pp. 150-177.

<sup>92</sup> CS Res. 2249 (2015), de 20 de noviembre, punto 1.

<sup>93</sup> En este sentido, véase: WOOD, M., «The Interpretation of Security...», *op. cit.*, p. 18.

llamado a que se hiciera uso de la fuerza contra el *Dáesh* en Siria e Iraq, observando especialmente la Carta y ámbitos específicos del Derecho internacional como son el DIDH, el Derecho internacional de las personas refugiadas y el *ius in bello*. Ante la imposibilidad de alcanzar un consenso respecto al título jurídico, el Consejo de Seguridad delegó su elección en los Estados, limitándose a legitimar políticamente el uso de la fuerza. En este sentido, sostener que es necesario hacer uso de la fuerza y llamar a que se realicen acciones armadas no es lo mismo que afirmar la adecuación de llevarlas a cabo mediante la legítima defensa o la intervención por invitación. Asimismo, si bien es cierto que los Estados trataron de introducir elementos para facilitar interpretaciones favorables, tratar de deducir una suerte de respaldo jurídico o extrajurídico a uno u otro título jurídico o curso de acción implicaría, a nuestro juicio, desatender la falta de consenso en el seno del Consejo de Seguridad y, por tanto, realizar una interpretación contraria al espíritu de la resolución.

En todo caso, la ambigüedad de la Resolución 2249 (2015) es en sí misma criticable. Por un lado, la falta de determinación de un título jurídico de intervención posibilita que los Estados partidarios de ampliar el ámbito de aplicación de la legítima defensa a los grupos terroristas independientes continúen alegándola para afirmar la existencia de una práctica que avala sus interpretaciones *contra legem* de la legítima defensa. Por otro lado, la falta de un límite temporal en la propia resolución<sup>94</sup> y la posible reemergencia del control territorial del *Dáesh* en la zona<sup>95</sup>, permite que los «Estados con capacidad»

<sup>94</sup> En la medida en la que no se establece una limitación temporal, esta resolución podría ser alegada en el futuro por los Estados que sostienen que supone un reconocimiento de la legítima defensa si volviera a emerger un grupo terrorista en la zona. Lejos de ser poco probable, ya hay precedentes de estas interpretaciones, como fue el caso de la invasión de Iraq en 2003, o en el contexto de la lucha antiterrorista. Por ejemplo, el uso que ha hecho Turquía del Acuerdo de Adana. Véase: International Law Association, *Informe final...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>95</sup> Aunque *a priori* no parece factible que ni siquiera a medio plazo recupere parte del control territorial, la organización terrorista continúa teniendo a miles de militantes en la zona, muchos de ellos en centros de detención con grandes deficiencias, y sigue llevando a cabo ataques terroristas. Un ejemplo de ello es el asalto fallido de la prisión de Ghwayran el 20 de enero de 2022, en la zona noreste de Siria controlada por las Fuerzas Democráticas Sirias. A este respecto, véase: WINTER, C. y ALRHMOUN, A., «A Prison Attack and the Death of its Leader: Weighing Up the Islamic State's Trajectory in Syria», *CTC Sentinel*, vol. 15, n.º 2, febrero de 2022, pp. 19-24, [www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2022/02/CTC-SENTINEL-022022.pdf](http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2022/02/CTC-SENTINEL-022022.pdf); Estados Unidos, *Press Statement by Department Spokesperson about The Foiled Attack on Syrian Detention Facility*, de 31 de enero de 2022, [www.state.gov/the-foiled-attack-on-syrian-detention-facility/](http://www.state.gov/the-foiled-attack-on-syrian-detention-facility/) y Coalición Global contra el Dáesh, *Joint Communiqué by Ministers of the Global Coalition to Defeat ISIS*, de 11 de mayo de 2022, [www.theglobalcoalition.org/en/communique-global-coalition-morocco/](http://www.theglobalcoalition.org/en/communique-global-coalition-morocco/).



sigan alegándola en su favor para justificar ataques en la región. En términos generales, augura un futuro convulso en cuanto a la forma de solucionar los bloqueos en el seno del Consejo de Seguridad.

## V. ¿UN MODELO PARA EL FUTURO?

Como hemos ido desgranando, la Resolución 2249 (2015) es fruto de un contexto muy específico que exigiría la concurrencia de, al menos, tres elementos interrelacionados. En primer lugar, deberíamos encontrarnos con una amenaza terrorista cualificada que vaya más allá de la tradicional amenaza a la paz y seguridad internacionales. A la luz de los elementos expuestos en el preámbulo de la resolución y los objetivos de la exhortación de la parte dispositiva, no es tan sencillo que se reedite una situación similar.

En este sentido, si atendemos a África, el eje al que se ha trasladado el terrorismo internacional tras la derrota territorial del *Dáesh* en Siria e Iraq, observamos que se cumplen algunos de los elementos señalados, pero no los fundamentales. Así, a la luz de los datos disponibles<sup>96</sup>, es evidente que los grupos terroristas yihadistas que operan en el continente, especialmente en la región del Sahel, presentan una «ideología extremista violenta», llevan a cabo actos terroristas y ataques constantes, flagrantes, sistemáticos y generalizados contra la población civil, violan el Derecho Internacional Humanitario, entre otras cosas, por motivos religiosos y étnicos, realizan actos de erradicación del patrimonio cultural cuando tienen ocasión y tienen cierto control territorial. No obstante, por el momento, no se ha detectado un reclutamiento de com-

<sup>96</sup> En este sentido, además de la nota al pie 1, véase: Naciones Unidas, *Decimosexto informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EILL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza* (CS 2023/76, de 1 de febrero de 2023), párr. 4, p. 2; SUMMERS, M., «Actividad yihadista en el Magreb y en el Sahel Occidental en 2022», en OIET, *Anuario del Terrorismo Yihadista 2022*, Covite 2023, pp. 65-89 [www.observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2023/04/ESPANOL-ANUARIO-2022\\_final.pdf](http://www.observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2023/04/ESPANOL-ANUARIO-2022_final.pdf); EUROPOL, *European Union Terrorism situation and trend report 2022*, p. 39, [www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2022-te-sat](http://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2022-te-sat); SÁNCHEZ HERRÁEZ, P., «Sahel: ¡tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!», en IIEE, *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2022, pp. 232-233, pp. 238-242 y pp. 247-248, [www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap\\_8\\_Sahel.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_8_Sahel.pdf); QUIRÓS-FONS, A., «Religious Persecution in Sub-Saharan Africa: Jihadism and ICC Prosecution», *Religions*, vol. 13, n° 9, 2022, pp. 1-13, [www.doi.org/10.3390/rel13090784](https://doi.org/10.3390/rel13090784).

batientes terroristas extranjeros de la entidad de lo acaecido en Siria e Iraq. En la misma línea, si bien es cierto que disponen de cierto control territorial, dista mucho de ser equiparable a los recursos y territorio que logró controlar de forma efectiva el *Dáesh* en Oriente Próximo; generalmente el territorio bajo su control, desde el que lanzan ataques a otros lugares, se caracteriza por ser desértico, con poca población y escasa o ninguna presencia estatal. Así, si bien podría hablarse de la existencia de cobijos, no nos encontramos ante un escenario en absoluto cercano a la estructura paraestatal que erigió el *Dáesh*. Asimismo, aunque la posibilidad de que desde esos santuarios se puedan preparar atentados terroristas en el extranjero, especialmente en Europa, merece nuestra preocupación, no es una amenaza que todavía se haya concretado. Ahora bien, si los grupos terroristas continúan expandiéndose, ganando militantes y control efectivo del territorio, no es descartable que termine ocurriendo.

En segundo lugar, debería concurrir un contexto de excepcionalidad que forzara al Consejo de Seguridad a actuar. El órgano, muy activo en lo que podríamos definir como el frente legislativo antiterrorista, en el «frente militar» viene evidenciando una manifiesta voluntad de delegar en los Estados esta dimensión de la lucha antiterrorista<sup>97</sup>; el caso sirio y esta resolución es una evidencia sobresaliente de esta tendencia. Si añadimos a esta dinámica consolidada la actitud reactiva de los Estados en la lucha antiterrorista y el occidentalismo que sufre la comunidad internacional<sup>98</sup>, deben concurrir elementos muy

<sup>97</sup> En este sentido, entre otros, véase: WOOD, M., «The role of the UN Security Council in relation to the use of force against terrorists», en L. HERIK (ed.), y N. SCRIVVER (ed.), *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order. Meeting the Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 326-330, [www.doi.org/10.1017/CBO9781139178907.015](http://www.doi.org/10.1017/CBO9781139178907.015); *A plea against the abusive invocation of self-defence...*, *op. cit.*, p. 1; SAUL, B., *Defining terrorism...*, *op. cit.*, p. 235; WOOD, M., «Terrorism and the international...», *op. cit.*, p. 199; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «Terrorismo y Derecho internacional...», *op. cit.*, p. 63 y ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «Terrorismo, seguridad colectiva...», *op. cit.*, pp. 124-126. Véase también posición del Grupos de Estados de África: AG C.6/74/SR.3, de 8 de octubre de 2019, párr. 22, p. 4.

<sup>98</sup> Esto se visibiliza de una forma evidente contraponiendo el citado atentado en París y el atentado con un camión bomba en Mogadiscio en 2017, que dejó casi 600 víctimas. El atentado en Francia motivó la activación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, la implicación de los Estados europeos en las acciones en Siria y otras zonas como Malí, el bombardeo de Al Raqqa por parte del ejército francés y la aprobación de la Resolución 2249 (2015). Frente a esta contundente reacción, el atentado en Mogadiscio, el tercer acto terrorista de actores no estatales más mortífero de la historia, simplemente mereció un comunicado de condena por parte del Consejo de Seguridad. Véase: Consejo de Seguridad, *Security Council Press Statement on Terrorist Attack in Mogadishu, Somalia*, CS 13029, de 15 de octubre de 2017, [www.press.un.org/en/2017/sc13029.doc.htm](http://www.press.un.org/en/2017/sc13029.doc.htm) y Hiiraan Online, *Committee: 587 dead in Oct 14 terror attack*, de 5 de marzo de 2018, [www.hiiraan.com/news4/2018/Mar/157047/committee\\_587\\_dead\\_in\\_oct\\_14\\_terror\\_attack.aspx](http://www.hiiraan.com/news4/2018/Mar/157047/committee_587_dead_in_oct_14_terror_attack.aspx).

específicos para situarnos en un escenario semejante. Atendiendo a lo recogido en la resolución y la práctica de los Estados, especialmente las reacciones al atentado del 11 de septiembre de 2001 y de los atentados en París de 13 de noviembre de 2015, no solo debe existir un actor no estatal que se constituya en una entidad paraestatal, algo ya en sí mismo muy excepcional<sup>99</sup>, sino que se conforme como una amenaza para otras zonas del globo, produciéndose atentados en las principales ciudades de los Estados occidentales.

Finalmente, a la luz del caso sirio, también debería existir una situación de bloqueo fáctico del Consejo de Seguridad que le impidiera actuar y tomar decisiones para enfrentar esa amenaza a la paz y seguridad internacionales, como puede ser la aprobación de una operación de imposición o mantenimiento de la paz, teniendo que recurrir a la «ambigüedad creativa» que le permita concitar los diferentes intereses en liza.

De vuelta al Sahel, si bien existe una competición por la influencia regional, hasta el punto de que se han producido varios golpes de Estado de marcado carácter antioccidental y prorruso, todavía no se ha producido un conflicto jurídico sobre los títulos de intervención como el que se produjo en Siria. A excepción de las acusaciones de Malí en agosto de 2022 a Francia de intervenir en su territorio tras la retirada de sus tropas, lo cierto es que las intervenciones en la zona se han caracterizado por ser conformes al ordenamiento jurídico internacional, estando amparadas por la «solicitud de asistencia militar», esto es, el consentimiento de los Gobiernos de los Estados en los que se han desarrollado las operaciones militares. Así, en el caso maliense, en 2012 Francia intervino a solicitud del Gobierno de entonces, desplegando una operación militar que se extendió hasta el 2022, cuando a petición del Gobierno producto de un golpe de Estado, se retiró del país y fue sustituida por el Grupo Wagner; como es sabido, una empresa militar privada utilizada por Rusia para garantizar sus intereses en la zona<sup>100</sup>. La hostilidad occidental

<sup>99</sup> Los análisis sobre la conversión del *Daesh* en una entidad paraestatal apuntan precisamente al desmantelamiento del Estado y ejército iraquí como uno de los elementos claves para su eficacia. La decisión norteamericana de expulsar del Estado a los funcionarios baazistas provocó que muchos, por simples motivos materiales, se integraran en la organización terrorista, potenciando de forma significativa sus capacidades. En este sentido, véase el análisis que realizó en ese momento Javier Jordán: JORDÁN, J., «El Daesh», *Cuadernos de Estrategia 173: La internacional yihadista*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa de España, 2015, pp. 109-147, [www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_173.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_173.pdf).

<sup>100</sup> Sobre esto, véase: Acuerdo en forma de intercambio de cartas entre el Gobierno de la República francesa y el Gobierno de la República de Malí que determina el estatuto de la fuerza «Serval», de 7 de marzo de 2013; Protocolo adicional en forma de Canje de Notas entre el Gobierno de la

del actual Gobierno maliense, que recientemente ha solicitado la retirada de la Misión de Estabilización Integrada Multidimensional de las Naciones Unidas del país<sup>101</sup>, puede adelantar un escenario a medio plazo: una intervención de Rusia a través de grupos proxies, consentida por el Gobierno de Malí, y otra operación militar de Francia y sus aliados europeos, alegando el cuestionable derecho a la legítima defensa contra actores no estatales. En ese supuesto no es descartable que haya quienes quisieran ver en la Resolución 2249 (2015) un precedente para justificar sus acciones ilícitas o un modelo a replicar de nuevo.

En suma, si bien deben concurrir elementos muy específicos para encontrarnos con que se reedite la Resolución 2249 (2015) en otro contexto, no es descartable que suceda. En este sentido, de consolidarse una entidad paraestatal en el Sahel que planificara y ejecutara atentados internacionales en las ciudades occidentales más relevantes no es descartable que haya voces que, ante la existencia de intereses nacionales irreconciliables en la zona, traten de impulsar una resolución semejante.

## VI. CONCLUSIÓN

La Resolución 2249 (2015) evidencia la necesidad de hacer uso de la fuerza para erradicar el cobijo del *Dáesh* en Iraq y Siria, así como para impedir que cometan nuevos atentados. En el punto 5 de la resolución, el Consejo de Seguridad realizó una legitimación «extrajurídica» para hacer uso de la fuerza a fin de cumplir con los objetivos señalados por el órgano. En todo caso, esta legitimación no se refirió a ningún título jurídico de intervención, ya que se trataba de una cuestión sobre la que no había consenso alguno.

A pesar de esto, la resolución ha sido instrumentalizada por los Estados que actuaron en Siria alegando el supuesto derecho a la legítima defensa contra actores no estatales en el sentido en el que supuso un respaldo de sus posiciones jurídicas. Dado que la exhortación no identificó ningún título jurídico, las alegaciones que se ampararon en esta resolución para afirmar la aplicabilidad

---

República Francesa y el Gobierno de la República de Malí por el que se determina el estatuto de la fuerza «Serval», de 6 y 10 de marzo de 2020; Tratado de Cooperación en materia de defensa entre la República francesa y la República de Malí, de 16 de julio de 2014 y CS 2022/371, de 2 de mayo de 2022, p. 2 y Naciones Unidas, *Examen interno de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí*, CS 2023/36, de 16 de enero de 2023, párr. 11, p. 4.

<sup>101</sup> CS Res. 2690 (2023), de 30 de junio, punto 1 y CS 2023/463, de 21 de junio.

de la legítima defensa *prima facie* carecen de cualquier valor jurídico; por tanto, sus acciones en Siria violaron la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, así como la integridad territorial y soberanía del Estado sirio. De igual forma, es pertinente apuntar que si bien las operaciones militares llevadas a cabo al amparo de un acuerdo de asistencia militar con el Estado sirio fueron lícitas, su adecuación a los principios estructurales citados no vino de la resolución objeto de análisis, sino de la existencia del consentimiento de Siria.

En todo caso, la Resolución 2249 (2015) fue fruto de un contexto de excepcionalidad que exigiría que se dieran circunstancias muy específicas para que pudiera reeditarse, a saber: la existencia de una amenaza terrorista calificada que trascienda la amenaza a la paz y seguridad internacionales que representa el terrorismo internacional, un clima que obligue al Consejo de Seguridad a abandonar su pasividad y a actuar, así como una situación con intereses nacionales antagónicos que no pueda resolverse por métodos tradicionales. En este sentido, a tenor de la situación actual en África occidental y el Sahel, constatamos que el crecimiento de la amenaza terrorista en la zona es preocupante. Aunque todavía no ha alcanzado la dimensión de lo ocurrido en Siria e Iraq, esta amenaza puede verse agravada por la ola de golpes de Estado contrarios a las antiguas potencias coloniales que ha implicado la retirada de sus efectivos militares de estos territorios y, con ello, mermando aún más las capacidades de las fuerzas militares locales de enfrentar las insurgencias terroristas. Asimismo, el cambio de orientación de algunos de estos gobiernos ha llevado a un número creciente de desencuentros que podría adelantar que, llegado el caso, el Consejo de Seguridad también se bloquearía en este ámbito. Por tanto, de producirse varios atentados graves en capitales europeas, similares al acaecido en noviembre de 2015 en París, ante la presión de las sociedades de «responder» a la amenaza, no nos cabe duda de que la Resolución 2249 (2015) serviría de modelo para resolver el bloqueo del órgano.

No obstante, de continuar por esta línea, que en la práctica facilita la realización de acciones militares que socavan principios estructurales del Derecho internacional, podríamos encontrarnos un deterioro de estos y, con ello, del conjunto del ordenamiento internacional. Frente a esta deriva, lo más adecuado sería que el Consejo de Seguridad, especialmente los cinco miembros permanentes del mismo, asumiera de una vez por todas su responsabilidad primordial, abandonaran la inacción en la lucha militar antiterrorista y se ocuparan de dirigir y distribuir los esfuerzos militares para la represión global de este fenómeno. Ahora bien, dado el bloqueo existente, reflejado en asuntos como la agresión rusa a Ucrania o el conflicto árabe-israelí, que evidencia

esta imposibilidad, la comunidad internacional tiene en la intervención por invitación o solicitud de asistencia militar un instrumento adecuado y respetuoso con los principios estructurales del Derecho internacional para combatir militarmente el terrorismo internacional. En este sentido, sería un error considerar que la colaboración con gobiernos derivados de golpes de Estado para combatir amenazas terroristas inusuales para la paz y seguridad internacionales implica su legitimación; en todo caso se trataría de una actuación acorde con las obligaciones internacionales antiterroristas establecidas por el Consejo de Seguridad.

En todo caso, más allá de la cuestión que nos ocupa, la apuesta por un lenguaje tan ambiguo adelanta un futuro agitado en cuanto a la solución de los bloqueos que puedan darse en el Consejo de Seguridad. Aunque el uso de lenguaje con múltiples interpretaciones es consustancial al Derecho internacional y la diplomacia, una excesiva ambigüedad en los términos puede implicar un vaciamiento de los mismos que termine degradando el propio orden internacional.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A plea against the abusive invocation of self-defence as a response to terrorism*, de 14 de septiembre de 2016, pp. 1-2, [www.ejiltalk.org/a-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence-as-a-response-to-terrorism/](http://www.ejiltalk.org/a-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence-as-a-response-to-terrorism/).
- ABAD CASTELOS, M., *¿Es posible combatir el terrorismo yihadista a través de la justicia? El retorno de los combatientes del Estado Islámico tras sus crímenes*, J. M. Bosh, Barcelona, 2019.
- ABU-TARBUSH, J. y GRANADOS, J., «La política exterior de Rusia en Oriente Medio: su intervención en Siria», *REEL*, vol. 35, 2018, pp. 1-41, [www.doi.org/10.17103/reel.35.05](http://www.doi.org/10.17103/reel.35.05).
- AKANDE, D. y MILANOVIC, M., «The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution», *EJIL: Talk!*, de 21 de noviembre de 2015, [www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/](http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/).
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «Terrorismo, seguridad colectiva y uso de la fuerza», en C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (dir.) *et al.*, *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, AEPDIRI – Escuela Diplomática – Tirant lo Blanch, 2017, Valencia, pp. 117-150.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «Terrorismo y Derecho internacional, desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S», en J. SOROETA LICERAS (codir.) *et al.*, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gas-*

- teiz* 2016, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 31-101, [www.ehu.es/documents/10067636/11188229/2016-Joaquin-Alcaide-Fernandez.pdf/24d7d2ad-a945-06d4-d7c3-760cdd21b068?t=1545213805000](http://www.ehu.es/documents/10067636/11188229/2016-Joaquin-Alcaide-Fernandez.pdf/24d7d2ad-a945-06d4-d7c3-760cdd21b068?t=1545213805000).
- BERMEJO GARCÍA, R., «Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico», *AEDI*, vol. 33, 2017, pp. 9-67, [www.doi.org/10.15581/010.33.9-67](http://www.doi.org/10.15581/010.33.9-67).
- BRUNNÉE, J. y TOOPE, S. J., «Self-defence against non-state actors: are powerful states willing but unable to change international law?», *ICLQ*, vol. 67, n° 2, 2018, pp. 263-286, [www.doi.org/10.1017/S0020589317000458](http://www.doi.org/10.1017/S0020589317000458).
- BYERS, M., «Still agreeing to disagree: international security and constructive ambiguity», *JUFIL Law*, vol. 8, n° 1, 2021, pp. 91-114, [www.doi.org/10.1080/20531702.2020.1761656](http://www.doi.org/10.1080/20531702.2020.1761656).
- CELOS, A., «The Islamic State and Boko Haram: Fifth Wave Jihadist Terror Groups», *Orbis*, vol. 59, n° 2, 2015, pp. 249-268, [www.doi.org/10.1016/j.orbis.2015.02.010](http://www.doi.org/10.1016/j.orbis.2015.02.010).
- CERVELL HORTAL, M. J., «El Derecho internacional: ¿una herramienta eficaz en la lucha contra el Daesh?», en M. J. CERVELL HORTAL (dir.), *Estado Islámico, Naciones Unidas, Derecho Internacional y Unión Europea*, Comares, Granada, 2017, pp. 39-98.
- CERVELL HORTAL, M. J., «Sobre la doctrina «unwilling or unable state» (¿podría el fin justificar los medios?)», *REDI*, vol. 70, n° 1, 2018, pp. 77-100, [www.doi.org/10.17103/redi.70.1.2018.1.03](http://www.doi.org/10.17103/redi.70.1.2018.1.03)
- CHRISTAKIS, T., «Challenging the «Unwilling or Unable» Test», en *Self-Defence Against Non-State Actors: Impulses from the Max Planck Trialogues on the Law of Peace and War*, *HJIL*, vol. 77, n° 1, 2017, pp. 19-22, [www.zaoerv.de/77\\_2017/77\\_2017\\_1\\_s\\_1\\_94.pdf](http://www.zaoerv.de/77_2017/77_2017_1_s_1_94.pdf).
- CHRISTAKIS, T. y BANNELIER, K., «The Joint Committee's drones report: Far-reaching conclusions on self-defence based on a dubious reading of resolution 2249», *JUFIL*, vol. 3, n° 2, 2016, pp. 217-226, [www.doi.org/10.1080/20531702.2016.1241508](http://www.doi.org/10.1080/20531702.2016.1241508).
- COCCHINI, A., «¿Cómo interpretar la resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad?», en C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (dir.) *et al.*, *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, AEPDIRI – Escuela Diplomática – Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 167-177.
- COCCHINI, A., *¿Por qué existen las guerras? Respuestas desde el Derecho internacional vigente*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.
- DE WET, E., *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2004.
- DE WET, E., «The Invocation of the Right to Self-Defence in Response to Armed Attacks Conducted by Armed Groups: Implications for Attribution», *LJIL*, vol. 32, n° 1, 2019, pp. 91-110, [www.doi.org/10.1017/S0922156518000560](http://www.doi.org/10.1017/S0922156518000560).



- DEEKS, A. S., «Threading the Needle in Security Council Resolution 2249», *Lawfare*, de 23 de noviembre de 2015, [www.lawfareblog.com/threading-needle-security-council-resolution-2249](http://www.lawfareblog.com/threading-needle-security-council-resolution-2249).
- FLASH, O., «The legality of the air strikes against ISIL in Syria: new insights on the extraterritorial use of force against non-state actors», *JUFIL*, vol. 3, n° 1, 2016, pp. 37-69, [www.doi.org/10.1080/20531702.2016.1169772](http://www.doi.org/10.1080/20531702.2016.1169772).
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional», *REEL*, vol. 32, 2016, pp. 1-23, [www.doi.org/10.17103/reel.32.07](http://www.doi.org/10.17103/reel.32.07).
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., «‘Choque de civilizaciones’ (el autoproclamado Estado Islámico). Respuesta de la comunidad internacional: ¿Una «alianza de civilizaciones» contra el Estado Islámico?», en C. SOROETA LICERAS (coord.), *Anuario de los cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XVI, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017. pp. 111-214.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., «Nacimiento, auge y ¿decadencia? del autoproclamado Estado Islámico (también conocido como Daesh)» en C. GUTIÉRREZ ESPADA y M. J. CERVELL HORTAL, *El Estado Islámico (Daesh). ¿Aprendimos la lección?*, Tirant Humanidades, Valencia, 2018, pp. 22-44.
- GUTIÉRREZ-SOLANA JOURNOUD, A., «La desregulación de las intervenciones humanitarias como causa de conflictos internacionales», en J. SOROETA LICERAS (coord.), *Anuario de los cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián. vol. XIII.: Gatazkak, Kolonialismo berriak eta giza eskubideak krisiak jotako nazioarteko gizartean / Conflictos, nuevos colonialismos y derechos humanos en una sociedad internacional en crisis*, Aranzadi Thomson Reuters, 2014, pp. 83-120.
- HILPOLD, P., «The evolving right of counter-terrorism: An analysis of SC resolution 2249 (2015) in view of some basic contributions in International Law literature», *Questions of International Law: Zoom-out*, vol. 24, 2016, pp. 15-34, [www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/01/03\\_Response-to-Terrorism\\_HILPOLD\\_FIN.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/01/03_Response-to-Terrorism_HILPOLD_FIN.pdf).
- HONIG, O. y YAHIEL, I., «A Fifth Wave of Terrorism? The Emergence of Terrorist Semi-States», *Terrorism and Political Violence*, vol. 31, n° 6, 2019, pp. 1210-1228, [www.doi.org/10.1080/09546553.2017.1330201](http://www.doi.org/10.1080/09546553.2017.1330201).
- Institute For Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2022: Measuring the impact of terrorism*, Sydney, 2022, [www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web.pdf](http://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web.pdf).
- International Law Association, *Informe final de la ILA sobre agresión y el uso de la fuerza*, Conferencia de Sídney, 2018.
- JORDÁN, J., «El Daesh», *Cuadernos de Estrategia 173: La internacional yihadista*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa de España, 2015, pp. 109-182, [www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_173.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_173.pdf).

- KAPLAN, J., «Terrorism's Fifth Wave: A Theory, a Conundrum and a Dilemma», *Perspectives on terrorism*, vol. 2, n° 2, 2008, pp. 12-24, [www.jstor.org/stable/26298329](http://www.jstor.org/stable/26298329).
- LANG, A., «Legal basis for UK military action in Syria», *Briefing Paper of House of Commons Library*, n° 7404, 2015, pp. 1-26, [www.researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7404/CBP-7404.pdf](http://www.researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7404/CBP-7404.pdf).
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E., «Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales», en C. RAMÓN CHORNET (coord.), *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, «nuevos» principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, 2012, Valencia, pp. 61-144.
- MILANOVIC, M., «How the Ambiguity of Resolution 2249 Does Its Work», *EJIL:Talk!*, de 3 de diciembre de 2015, [www.ejiltalk.org/how-the-ambiguity-of-resolution-2249-does-its-work/](http://www.ejiltalk.org/how-the-ambiguity-of-resolution-2249-does-its-work/).
- OBREGÓN FERNÁNDEZ, A., «La inaplicabilidad de la doctrina unwilling or unable en la lucha antiterrorista: una manifestación del Derecho internacional hegemónico», *Oñati socio-legal series*, vol. 13, n° 5, 2023, pp. 1783-1816, [www.doi.org/10.35295/osls.iisl.1786](http://www.doi.org/10.35295/osls.iisl.1786).
- PAK, H. C. y SON, H. R., «Military intervention in Syria and the «unwilling or unable» test: lawful or unlawful?», *RLJ*, vol. 7, n° 4, 2019, pp. 73-98, [www.doi.org/10.1017/S0922156516000315](http://www.doi.org/10.1017/S0922156516000315).
- POZO SERRANO, P., «El uso de la fuerza contra el Estado Islámico en Irak y Siria: problemas de fundamentación jurídica», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, pp. 141-188, [www.doi.org/10.15581/010.32.141-188](http://www.doi.org/10.15581/010.32.141-188).
- POZO SERRANO, P., «La legítima defensa frente a actores no estatales a la luz de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», *AEDI*, vol. 34, 2018, pp. 481-498, [www.doi.org/10.15581/010.34.481-498](http://www.doi.org/10.15581/010.34.481-498).
- QUIRÓS-FONS, A., «Religious Persecution in Sub-Saharan Africa: Jihadism and ICC Prosecution», *Religions*, vol. 13, n° 9, 2022, pp. 1-13, [www.doi.org/10.3390/rel13090784](http://www.doi.org/10.3390/rel13090784).
- SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P. A., «Siria: las dificultades del derecho internacional ante un conflicto poliédrico», en J. J. ÁLVAREZ RUBIO (dir.) et al., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2018*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 27-82, [www.ehu.es/documents/10067636/11188925/2017-Paz-Andres-Saez-de-Santa-Maria.pdf/1c022c94-4ff9-bbe0-2a6d-05d946a330fa?t=1545215933000](http://www.ehu.es/documents/10067636/11188925/2017-Paz-Andres-Saez-de-Santa-Maria.pdf/1c022c94-4ff9-bbe0-2a6d-05d946a330fa?t=1545215933000).
- SALINAS DE FRÍAS, A., «Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados», *REDI*, vol. 68, n° 2, 2016, pp. 229-252, [www.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.08](http://www.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.08).
- SÁNCHEZ FRÍAS, A., *Las obligaciones de cooperación penal de los Estados en la acción contra el terrorismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

- SÁNCHEZ HERRÁEZ, P., «Sahel: ¡tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!», en IEEE, *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2022, pp. 229-252, [www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap\\_8\\_Sahel.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_8_Sahel.pdf).
- SAUL, B., *Defining terrorism in international law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, [www.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199535477.001.0001](http://www.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199535477.001.0001)
- STARSKI, P., «‘Legitimized Self-Defense’ – Quo Vadis Security Council?», *EJIL:Talk!*, de 10 de diciembre de 2015, [www.ejiltalk.org/legitimized-self-defense-quo-vadis-security-council/](http://www.ejiltalk.org/legitimized-self-defense-quo-vadis-security-council/).
- SUMMERS, M., «Actividad yihadista en el Magreb y en el Sahel Occidental en 2022), en OIET, *Anuario del Terrorismo Yihadista 2022*, Covite 2023, pp. 65-91, [www.observatoriorterrorismo.com/eedyckaz/2023/04/ESPANOL-ANUARIO-2022\\_final.pdf](http://www.observatoriorterrorismo.com/eedyckaz/2023/04/ESPANOL-ANUARIO-2022_final.pdf).
- TAMS, C. J., «Self-Defence against Non-State Actors: Making Sense of the ‘Armed Attack’ Requirement», en M. E. O’CONNELL *et al.*, *Self-Defence against Non-State Actors*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 90-173, [www.doi.org/10.1017/978110812017](http://www.doi.org/10.1017/978110812017).
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *El terrorismo como crimen internacional: definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- WINTER, C. y ALRHMOUN, A., «A Prison Attack and the Death of its Leader: Weighing Up the Islamic State’s Trajectory in Syria», *CTC Sentinel*, vol. 15, nº 2, febrero de 2022, pp. 19-25, [www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2022/02/CTC-SENTINEL-022022.pdf](http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2022/02/CTC-SENTINEL-022022.pdf).
- WOOD, M., «The Interpretation of Security Council Resolutions, Revisited», *UNYB*, vol. 20, nº 1, 2017, pp. 1-35, [www.doi.org/10.1163/13894633\\_02001002](http://www.doi.org/10.1163/13894633_02001002).
- WOOD, M., «The role of the UN Security Council in relation to the use of force against terrorists», en L. HERIK (ed.), y N. SCRIVVER (ed.), *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order. Meeting the Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 317-333, [www.doi.org/10.1017/CBO9781139178907.015](http://www.doi.org/10.1017/CBO9781139178907.015).